

O Programa Bolsa Escola Federal no Sistema de Proteção Social Brasileiro

Rogério Armstrong Vasconcelos Silva de Oliveira

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Campos dos Goytacazes /RJ

2005

O Programa Bolsa Escola Federal no Sistema de Proteção Social Brasileiro

Rogério Armstrong Vasconcelos Silva de Oliveira

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro– UENF como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra

E-Mail para contato e envio de versão PDF: ravarmstrong@hotmail.com

Campos dos Goytacazes – RJ

2005

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF

014/2005

Oliveira, Rogério Armstrong Vasconcelos Silva de

O programa Bolsa Escola Federal no sistema de proteção social brasileiro./Rogério Armstrong Vasconcelos Silva de Oliveira. – 2005.
134 f.

Orientador: Carlos Henrique Agular Serra.

Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes, RJ, 2005.

Bibliografia: f. 131 - 134

1. Política Social 2. Programa Nacional de Renda Mínima (Brasil) – Bolsa Escola 3. Programa Bolsa Família 4. Assistência Social – Campos dos Goytacazes, RJ. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Centro de Ciências do Homem. II. Título.

CDD – 361

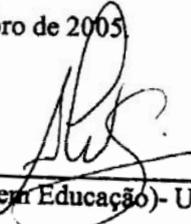
O PROGRAMA BOLSA ESCOLA FEDERAL NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

ROGÉRIO ARMSTRONG VASCONCELOS SILVA DE OLIVEIRA

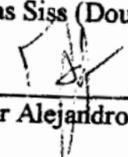
Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro- UENF como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 24 de outubro de 2005.

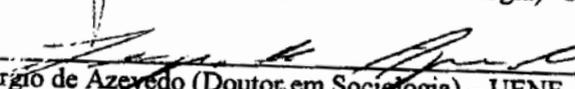
Comissão Examinadora:



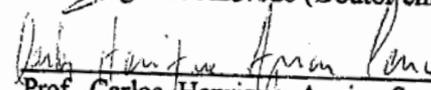
Prof. Ahyas Siss (Doutor em Educação)- UNIRIO



Prof. Javier Alejandro Lifschitz (Doutor em Sociologia)- UENF



Prof. Sérgio de Azevedo (Doutor em Sociologia) - UENF



Prof. Carlos Henrique Aguiar Serra (Doutor em História Social) - UENF
(orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais que me concederam a vida e me deram uma boa educação moral e familiar, dando aos quatro filhos tudo que estava à sua disposição.

Ao meu ex-professor de Economia Brasileira na graduação do Curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB , Senador Cristovam Buarque, ao qual devo a inspiração pela escolha do tema desta dissertação e pela instigação e vontade de contribuir por um Brasil melhor e mais justo socialmente.

À bolsa financiada pela CAPES, sem a qual a concretização deste trabalho não teria sido possível.

Ao amigo Paulo Aguiar pelas freqüentes discussões acerca da situação política e econômica do Brasil, a quem agradeço também pela versão do *Abstract* desta dissertação.

Ao amigo e orientador Carlos Henrique Aguiar Serra pela simpatia, bom humor e questionamentos para a elaboração e finalização da dissertação.

A todos o meu cordial e sincero agradecimento!

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Programas de Transferência de Renda do Governo Federal -2001	36
Tabela 2 – Programas de Renda Mínima Implantados nos Estados e Municípios entre 1995 e 1998	43
Tabela 3 – Carga Tributária Brasileira em Relação ao PIB (1997 a 2004)	61
Tabela 4 – Atendimento do Renda Mínima por Estado	65
Tabela 5 – Atendimento do Renda Mínima por Região	66
Tabela 6 – Atendimento do Bolsa Escola por Região e no Estado do Rio de Janeiro, em particular	71
Tabela 7 – Dados do Estudo de Caso em Campos dos Goytacazes/RJ junto a Famílias de Bolsistas do Bolsa Escola Federal	
7A - Relação familiar	86
7B - Estado civil da mãe ou responsável	86
7C - Profissão da mãe ou responsável	87
7D - Grau de instrução da mãe	87
7E - Número de filhos	87
7F - Número de moradores na residência	88
7G - Profissão do pai	88
7H - Grau de instrução do pai	88
7I - Renda familiar	89
7J - Tipos de residência	89
7L - Bens de consumo duráveis	89
7M - Instalações sanitárias	90
7N - Outros benefícios sociais recebidos	90
7O - Desde quando recebe o bolsa escola?	90
7P - Seu(a) filho(a) trabalha/trabalhou?	90
7Q - Permanência na escola/ recebimento do benefício?	91
7R - Etnia	91
7S - Grau de satisfação do responsável com o recebimento do benefício	91
7T - Interesse pelos estudos	92
7U - Defasagem série/idade	92
Tabela 8 – Valor Médio Pago pelos Programas Federais de Transferência de Renda Vinculados à Educação	98
Tabela 9 – Programas Bolsa Família e suas Principais Características	108
Tabela 10 – Programas de Transferência de Renda em Campos dos Goytacazes/Rj – dez/2004	111

Tabela 11 – Programas de Transferência de Renda nos Municípios Fluminenses – dez/2004	112-113
Tabela 12 – Programas de Transferência de Renda nos Estados – dez/2004	114
Tabela 13 – Programas de Transferência de Renda por Região – dez/2004	115
Tabela 14 – Famílias Beneficiadas pelo Bolsa Família por Região (%)	115
Tabela 15 – A Educação Básica em Campos dos Goytacazes/RJ -2003	117

LISTA DE ABREVIATURAS

BASA	Banco da Amazônia
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Geração de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (IBGE)
SECOM	Secretaria de Comunicação (Presidência da República)
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE Nordeste	Superintendência de Desenvolvimento da Região

RESUMO

Retrata a trajetória do Programa Bolsa Escola Federal no sistema de proteção social brasileiro, identificando os principais fatores que nortearam o desenvolvimento deste programa e de outros de renda mínima vinculados à educação. Resgata os debates teórico e histórico que envolvem o tema, procurando analisar o impacto da variável federativa e as características adquiridas por esses programas, mais voltados para uma política de assistência social, visando assegurar um direito básico da cidadania: a educação. Duas grandes questões conduzem a discussão: a eficácia da renda mínima como política de combate à pobreza e de que maneira o arranjo institucional favoreceu o desenvolvimento destes programas. Um estudo de caso em Campos dos Goytacazes tenta mostrar se o Bolsa Escola Federal atendeu ao público-alvo pretendido e se os mecanismos de controle social atingiram seus objetivos. As estratégias usadas para o levantamento de dados foram a aplicação de questionários e entrevista dirigida. Apesar dos arranjos institucionais atuais serem mais eficientes do que no início dos programas de renda mínima, não se vislumbra nenhum impacto de monta por parte destes programas no perfil da desigualdade social brasileira.

Palavras-Chaves: Política Social; Bolsa Escola; Programa Bolsa Família; Assistência Social.

ABSTRACT

This dissertation portrays The Federal Program for School Scholarship in the Brazilian Social Protection System, identifying the main factor that direct the development of this Program and other programs linking the minimum income to education. It also recaptures the technical and historical issues concerning the theme, trying to analyze the impact of the federal variable and the characteristics of these programs concerning social welfare work, aiming to ensure the basic rights of a citizen to education. The two main issues that lead this debate are the efficiency of the minimum wage as a policy for fighting poverty and how the institutional arrangement favored the development of these programs. The research of an episode which occupied in the city of Campos dos Goytacazes, state of Rio de Janeiro, tries to analyze the efficacy of the Program for School Scholarship for the group of people it aimed and if the social welfare mechanism attained success. The strategies used for compiling data for this research were questionnaires and interviews. Even though the institutional strategies are more efficient now than since the beginning of the minimum income programs, no great impact is expected that would affect the terrible profile of the Brazilian social disparity.

Key Words: Social Policy; National School Scholarship Program (Bolsa Escola); Family Scholarship Program (Bolsa Família); Social Assistance.

SUMÁRIO

Lista de Tabelas	iii
Lista de Abreviaturas.....	v
Resumo.....	vi
Abstract.....	vii
Introdução	01
Capítulo 1. A Renda Mínima e o Sistema de Proteção Social Brasileiro.....	10
1.1 O Sistema de Proteção Social Brasileiro	12
1.2 Perfil da Pobreza no Brasil.....	24
1.3 Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil.....	29
1.4 Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação....	37
1.5 A generalização dos programas	45
Capítulo 2. O Modelo Federativo Brasileiro e os Programas Federais de Renda Mínima e Bolsa Escola.....	47
2.1 O Modelo Federativo Brasileiro.....	49
2.2 O Processo de Descentralização e as Políticas Sociais	51
2.3 Panorama das Relações Intergovernamentais no Brasil	54
2.4 Gasto Social e Redistribuição de Recursos: o desempenho das três esferas de governo.....	60
2.5 Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Sócio- Educativas – Lei 9.533/97	63
2.6 Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola – Lei 10.219/01	68
2.7 Municipalização e Participação Social	76
Capítulo 3. Estudo de Caso em Campos dos Goytacazes/RJ e o Programa Bolsa Família (Lei 10.836/04)	81
3.1 A Implantação do Bolsa Escola Federal em Campos dos Goytacazes/RJ.....	81
3.2 Levantamento de Dados na Escola Central.....	84

3.3 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) .	95
3.4 Bolsa Família (Lei 10.836/04): Gestão e Funcionamento	101
3.5 O Programa Bolsa Família e outros Programas Federais em Campos dos Goytacazes/RJ	110
3.6 Uma breve avaliação.....	118
Considerações Finais	123
Referências Bibliográficas	132
Anexo	136

INTRODUÇÃO

A proposta desta dissertação de mestrado é retratar a trajetória do programa bolsa escola federal no sistema de proteção social brasileiro, desde as primeiras experiências em Campinas e no Distrito Federal, em 1995, até a sua incorporação pelo Bolsa Família a partir de outubro de 2003.

O programa bolsa escola, sendo um tipo de programa de renda mínima, confunde-se com a própria história dos programas de renda mínima. Enquanto programa federal, descrevo o programa que o antecedeu, o Renda Mínima, o Bolsa Escola Federal propriamente dito e o Bolsa Família que o incorporou.

Devido às peculiaridades adquiridas pelo Programa Bolsa Escola Federal, este se encontra muito mais articulado com a política nacional de assistência social do que com a política educacional, uma vez que seu principal objetivo é a manutenção na escola de alunos de escolas públicas provenientes de famílias pobres, não interferindo, portanto, na questão da melhoria da qualidade da educação escolar e da própria realidade escolar. Seu vínculo com a educação está em assegurar a permanência de crianças de famílias pobres na escola, via transferência de um pequeno valor como forma de tirar essas crianças do trabalho precoce e de assegurar-lhes um direito básico da cidadania: o acesso à educação. Ao longo do trabalho faço considerações sobre os vínculos entre o Bolsa Escola e a política de assistência social, vínculo esse que mereceria maior atenção por parte dos estudiosos do assunto, pois não foi por acaso que o programa passou para a gerência do novo Ministério do Desenvolvimento Social.

Além de resgatar os debates teórico e histórico que envolvem o tema, tenho como maior preocupação mostrar como algumas questões federativas têm afetado decisivamente a implementação destes programas, desde as primeiras iniciativas de governos estaduais e municipais até a adoção de programas nacionais com clara interface intergovernamental. Dei, portanto, ênfase à

experiência brasileira sobre esses programas, uma vez que o país já tem, por assim dizer, *conhecimento* suficiente para ‘exportar’ tais programas para outros países em desenvolvimento, razão pela qual optei em utilizar teóricos brasileiros na sua quase totalidade.

Ao longo da pesquisa sobre o melhor referencial teórico sobre o tema escolhido para a dissertação, tive acesso a muitos trabalhos que todavia não me satisfizeram plenamente. Inicialmente, tencionava abordar o tema da dissertação à luz da crítica das políticas neoliberais na educação. Entretanto, à medida que aprofundava minha pesquisa, percebi que esta abordagem seria insatisfatória, uma vez que as críticas centravam-se, sobretudo, no desmonte de um sistema de proteção social ainda em construção no Brasil e na influência nefasta das políticas neoliberais nos sistema educacional brasileiro, que, nunca em sua história havia sido universal e sequer de qualidade, face aos graves problemas estruturais históricos do nosso sistema educacional.

Foi a partir da descoberta da dissertação de mestrado de LÍCIO (2002) que uma abordagem teórica para análise aclarou-se. Esta autora faz um longo apanhado da história do *Welfare State* e depois aborda a trajetória das políticas de renda mínima e bolsa escola no Brasil até a introdução do programa federal Bolsa Escola em 2001. Sua discussão teórica foi centrada na análise do impacto da variável federativa – particularmente da dinâmica intergovernamental – na implementação dos programas de renda mínima vinculados à educação nos três níveis de governo.

Duas grandes questões conduzem a discussão: A primeira diz respeito à eficácia da renda mínima como política de combate à pobreza e à desigualdade. A outra se refere ao estudo do impacto no arranjo institucional sobre estes programas. Para resgatar a dívida social brasileira não basta apenas identificar a melhor política (mais eficiente, eficaz e efetiva); é fundamental criar condições institucionais para o seu êxito.

A *hipótese central* do trabalho é que o modelo federativo e o processo de descentralização influenciaram diretamente o desenvolvimento dos programas de renda mínima no Brasil, sendo determinantes para o seu bom desempenho. Este

trabalho visa enriquecer a atual discussão sobre o melhor caminho para a reestruturação do sistema de proteção social brasileiro, tendo em vista a redução da pobreza, além de fundamental para a democracia, é estratégica para a obtenção de desenvolvimento real e sustentado.

A *hipótese secundária* é que os programas de renda mínima vinculados à educação tiveram pouca importância na principal conquista da educação pública brasileira no nível fundamental: a taxa de universalização de 97%.

Há um relativo consenso de que um dos maiores desafios brasileiros está na redução dos históricos e altos índices de pobreza e desigualdade. São cerca de 50 milhões de pobres, cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário. Deste total, mais de 20 milhões são considerados indigentes que não recebem sequer o suficiente para ingerir alimentos em quantidade mínima necessária à vida saudável e produtiva. O 1% mais rico da população detém uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira. Além disso, nosso índice de Gini alcançou em 2004 o valor de 0,574, um dos maiores do mundo (IPEA, 2005), mantendo-se neste patamar nos últimos 20 anos e revelando que esta desigualdade não tem se atenuado mas, ao contrário, tem demonstrado persistente estabilidade, apesar de os dados demonstrarem pequena queda contínua desde 2001.

Além da desigualdade na distribuição de renda, o Brasil exibe ainda agudas diferenças na distribuição de ativos, no acesso ao crédito e nas possibilidades de receber educação de qualidade. É neste setor que a desigualdade tem se mostrado cada vez maior. Em média, o brasileiro tem apenas cinco anos de estudo. Entre os pobres, é ainda menor, uma vez que nas regiões carentes há mais crianças que desistem da escola ou repetem o ano. O quadro é agravado pela ausência de um balanceamento geográfico da riqueza e da população, com acentuada desigualdade regional, sobretudo entre o Sudeste e o Nordeste.

Contrariando as previsões, o alardeado crescimento econômico do último século aumentou a riqueza sem necessariamente diminuir a pobreza, acentuando

a desigualdade e a demanda por políticas sociais. A forma como esta demanda tem sido administrada é o que norteia este trabalho.

O fortalecimento da democracia e a descentralização promovida pela Constituição de 1988 proporcionaram maior autonomia política, administrativa e fiscal para as instâncias estaduais e municipais. Por estarem mais próximos da população, os municípios tiveram que administrar uma demanda cada vez maior por políticas sociais, o que desencadeou um expressivo processo de inovação destas políticas no âmbito local, sobretudo municipal (ARRETCHE, 1996).

Não obstante estas inovações sejam muito positivas, elas revelam algumas fraquezas institucionais. O grande problema não está na qualidade dos programas em si, mas na fragilidade dos mecanismos de financiamento e na descontinuidade administrativa. A proposta de descentralização, por exemplo, nem sempre foi explicitada com clareza pelos críticos do sistema de proteção social vigente até a Constituição de 1988, acarretando um certo vazio quanto às competências e atribuições dos estados, dificultando a constituição de políticas sociais que respondessem às desigualdades regionais.

Na medida em que dependem apenas dos escassos recursos municipais ou da instável generosidade da sociedade civil e da iniciativa privada, esses programas sociais, em geral, cobrem uma parcela reduzida da população-alvo, com baixo impacto sobre os problemas sociais que eles visam corrigir. A ausência de cooperação (técnica, administrativa e financeira) com as outras unidades da federação, seja do ponto de vista horizontal – entre municípios vizinhos – seja do ponto de vista vertical – com o estado e com o governo federal – constitui-se outro grande fator limitador do desenvolvimento destas inovações. A princípio, este foi o caso das primeiras experiências de renda mínima e bolsa escola no Brasil. Voltarei a esta questão mais tarde, importa agora identificar que fatores contribuíram para este novo comportamento municipal.

A transição democrática e a crise fiscal na década de 1980 abriram espaço ao fenômeno da descentralização que, contudo, foi implementada de modo não planejada e com pouquíssima coordenação. O governo federal procurou, basicamente, transferir encargos e políticas aos governos estaduais e municipais

enquanto estados e municípios, mesmo tendo assumido mais tarefas e aumentado suas receitas próprias, trilharam um caminho marcado pela competição e autonomia, combatendo qualquer forma de centralização em nome de uma idéia difusa de descentralização democrática.

Todavia, à medida que a transferência dos serviços sociais resultava cada vez mais no abandono de políticas sociais pelo governo federal, a descentralização passou a ser revista. Muitos dos beneficiários imediatos tinham sido as forças políticas e sociais que se sustentavam nas tradicionais práticas clientelistas, principalmente nas regiões mais pobres e carentes. Não se tratava mais da simples oposição entre centralização e descentralização, mas sim pela preservação da função estratégica do governo federal na coordenação, indução, controle e avaliação dos programas descentralizados (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1999).

Houve alguns resultados bem sucedidos em virtude do processo de descentralização. Novos atores e novas formas de gestão surgiram a partir do nível local, como, por exemplo, o *orçamento participativo*, o *microcrédito*, o *médico da família* e o *bolsa escola*. Muitas destas inovações conquistaram outros níveis de governo, transformando-se em políticas nacionais. É o caso do *bolsa escola*, objeto de estudo deste trabalho.

Neste contexto de transformações institucionais na forma de provisão dos serviços sociais, o debate acerca da pobreza ganhou novo fôlego. Passou-se ao consenso de que, além da insuficiência de renda, ela deriva do déficit na provisão dos serviços públicos essenciais como saúde, educação, habitação, saneamento, etc. Além disso, ao atentar-se para a proporção do gasto social em relação ao PIB brasileiro, cerca de 22%, constata-se que, apesar de significativo, este gasto é mal focalizado, na medida que os recursos públicos não chegam à população mais carente (FARIA, 2000). Do total de recursos gastos com educação, por exemplo, mais da metade, por volta de 70%, se destina às universidades federais, aos centros federais de educação – CEFETs e ao Colégio Pedro II, no município do Rio de Janeiro. Esta realidade se deve ao fato de que a educação pública superior é de responsabilidade do governo federal, conforme estabelece a Lei de

Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei 9.394/96). Estudos mostram que a universidade pública brasileira não é um ‘reduto’ das classes mais favorecidas, permanecendo esta realidade quase que somente em alguns cursos, quase sempre os mais concorridos: medicina, odontologia, direito, engenharia elétrica. A sociedade brasileira demanda o aumento de vagas no ensino público superior, todavia, há que se optar entre expandir o ensino público superior ou melhorar a qualidade do ensino básico.

Diante disso, o combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil buscou orientar-se por políticas mais efetivas de redistribuição de renda, bem como pela ampliação de acesso aos serviços sociais pela parcela mais desfavorecida da população. Foram estas as condições que favoreceram o crescimento do debate acerca de políticas de transferência direta de renda, tais quais a renda mínima e o bolsa escola, como forma de combate à exclusão social.

Em 1995, o Distrito Federal foi palco da primeira experiência brasileira de renda mínima vinculada à educação, quando então recebeu o nome de bolsa escola. Na mesma época, Campinas também instituiu um programa de renda mínima, só que mais vinculado à assistência social. Foi a primeira vez que um programa social alcançou escala e cobertura capazes de gerar impacto efetivo junto à população carente, tradicionalmente desprezada pelas políticas públicas. O sucesso desse programa foi tal que todas as esferas de governo, em quase todas as unidades da federação, de um modo ou de outro, adotaram políticas semelhantes. Todavia, a grande maioria deste programas não alcançava o objetivo de levar à conclusão do ensino fundamental, limitando-se a retirar temporariamente as crianças da rua.

A crescente visibilidade das experiências localizadas de renda mínima estimulou a apresentação de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o território nacional, resultando na aprovação da Lei 9566/97 que autorizava a União a co-financiar (em 50%) programas de garantia de renda mínima municipais associados a ações socioeducativas, conhecido como *Renda Mínima*, reconhecendo tanto a

fragilidade financeira do município ao providenciar-lhe aporte de recursos, quanto sua maior facilidade em executar programas de redução da pobreza, pela maior proximidade dos beneficiários. O cronograma de implementação priorizava os municípios mais pobres de cada estado (LÍCIO, 2002).

Mediante a Lei 10.219/2001, o governo federal instituiu um novo programa federal neste sentido, chamado Bolsa Escola, que veio a substituir o *Renda Mínima*, em vigor até janeiro de 2001. O novo programa é uma ampliação do programa anterior, agora com abrangência de 100% dos municípios e diversas alterações na forma de financiamento, distribuição dos recursos e gestão administrativa. O advento do Bolsa Escola, que para 2001 contou com um orçamento da ordem de 1,8 bilhão de reais, junto a outros programas como o Bolsa Alimentação e o Bolsa Renda, consolidaram a opção do governo brasileiro por políticas de transferência direta de renda como estratégia de combate à pobreza, no contexto da reforma do nosso sistema de proteção social (LÍCIO, 2002).

Em outubro de 2003, o governo federal propôs a unificação dos programas sociais através de um cadastro único e do recebimento do benefício em um único cartão magnético. Esta proposta já vinha sendo cogitada desde o governo Fernando Henrique (SECOM, 2002:39) e foi institucionalizada pela lei no 10.836/04, de 9 de janeiro de 2004. Pela lei, será feito um cadastramento único das famílias receptoras, novamente via convênio com prefeituras, de quatro programas sociais (bolsa-escola, bolsa-alimentação para crianças de 0 a 6 anos, auxílio vale-gás e o vale-alimentação do programa fome-zero). Até a migração definitiva para o cadastro-único, os benefícios continuarão a ser pagos em diferentes cartões, cuja administração continuará a cargo dos respectivos ministérios: auxílio vale-gás (Minas e Energia), bolsa-escola (Educação), bolsa-alimentação (Saúde) e vale-alimentação (Desenvolvimento Social). A coordenação do Bolsa Família, nome dado ao novo programa, ficará sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social.

A intensidade deste fenômeno recente demanda uma cuidadosa análise da forma pela qual União, estados, municípios e sociedade civil têm lidado com estes

programas, haja vista estarem presentes, sob diversas maneiras, em todos os níveis de governo. Embora as primeiras discussões tenham se dado no âmbito federal, foram nos municípios e no Distrito Federal que ocorreram as primeiras experiências, o que despertou a curiosidade de vários pesquisadores. Contudo, a maioria das avaliações destas experiências limitou-se a estudos de caso (LÍCIO, 2002).

A intensidade com que esta política tem se propagado pelos municípios, graças ao apoio do governo federal, demanda uma análise mais abrangente que retrate sua importância, conquistada no sistema de proteção social brasileiro. Neste sentido, duas questões estratégicas são exploradas neste trabalho. A primeira trata da indicação dos fatores que contribuíram para que as primeiras experiências de renda mínima tenham se dado no âmbito municipal. A segunda questão procura identificar o caráter da assunção desta política pelo governo federal, especificando as possíveis motivações técnicas, políticas e administrativas que nortearam esta opção (ibid).

Na análise, tomarei como referência o Programa Renda Mínima instituído pela Lei 9533/97 e seu sucessor, o Bolsa Escola, instituído mediante a Lei 10.219/2001, os quais investigarei, dentre outros critérios, segundo a distribuição dos programas pelas regiões e unidades federativas do país, número de municípios conveniados, volume de recursos despendidos pela União, valor médio mensal do benefício por família e número de famílias beneficiadas. Outra questão estratégica neste trabalho consiste em avaliar de que forma o governo federal tem assumido esta política, qual o desenho institucional destinado a ela e, dentro deste, que mecanismos institucionais constituem incentivo à competição e à cooperação dos entes federativos na implementação dos programas.

No capítulo 1, trato do debate brasileiro sobre a renda mínima, inclusive sobre a sua vinculação à educação, resgatando a história recente das políticas sociais no país, com uma breve análise da dimensão e distribuição da pobreza pelo território brasileiro, procurando descrever os programas de transferência de renda atualmente em vigor.

No capítulo 2, após uma perspectiva de federalismo e descentralização no Brasil, tendo em vista os caminhos percorridos com a implementação do *Renda Mínima* e do Bolsa Escola, passarei a uma reflexão sobre as questões federativas sugeridas pelo cenário e os principais desafios que se colocam para seu aperfeiçoamento; em seguida, discuto as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros ao assumirem a co-gestão de programas sociais e a questão da participação popular, via conselhos setoriais, na gestão e fiscalização de programas.

No capítulo 3, analisarei as mudanças introduzidas com o formato adotado pelo Programa Bolsa Família e os resultados de um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, através da coleta de dados em uma escola pública estadual e de uma entrevista dirigida com uma ex-colaboradora da Gerência de Serviço Social, responsável pela implementação do Bolsa Escola Federal no município, mostrando o quanto é difícil a efetivação da fiscalização das políticas sociais por parte dos conselhos setoriais.

Nas considerações finais, faço um apanhado geral da longa trajetória dos programas de renda mínima vinculados à educação, e faço, com base na bibliográfica consultada, algumas propostas para o aperfeiçoamento do programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 1

A RENDA MÍNIMA E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

Neste capítulo, procurarei situar o debate sobre programas de renda mínima no Brasil, tendo em vista a evolução das discussões acadêmicas, as primeiras experiências e os programas em andamento no país. Para se entender a dinâmica peculiar a estes programas, farei algumas considerações sobre o atual perfil e magnitude da pobreza, procurando identificar as características socioeconômicas de nossa população mais vulnerável. Preliminarmente, contudo, definirei alguns termos usados neste trabalho e em seguida caracterizarei o surgimento, a evolução, a consolidação e a crise do que se convencionou chamar de Sistema de Proteção Social Brasileiro. A seguir, descrevo as definições usadas para as principais categorias usadas nesta dissertação.

Para *renda mínima*, várias são as definições na literatura especializada. Para este estudo, adotei a concepção de SILVA (1997), segundo a qual a renda mínima é uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas. Financiada pelos impostos e não pelas contribuições sobre o trabalho, a *renda mínima* está afinada com a perda da centralidade do emprego como forma de inclusão social, garantindo aos indivíduos a satisfação das necessidades básicas mesmo quando o mercado os exclui.

Quanto à existência ou não de um *Welfare State Brasileiro*, não ignorei o debate a respeito, todavia neste trabalho não entrarei no mérito desta discussão, apesar de comungar com a idéia de que no Brasil nunca houve um sistema de *Welfare* nos moldes dos países europeus desenvolvidos. O fato é que, especialmente a partir dos anos 70, delineou-se uma série de políticas no sentido da construção de uma rede de proteção social (saúde, educação, habitação, previdência e assistência social) que acabaram por construir uma rede de

instituições, leis e fontes de financiamento que a sustentam e legitimam. É a esta estrutura que me refiro quando utilizo o termo *Sistema de Proteção Social Brasileiro*, termo que me parece muito mais adequado e realista do que *Welfare State*, mais ligado aos países desenvolvidos europeus com uma ampla rede de proteção social.

Para *assistência social*, esfera à qual as políticas de renda mínima e bolsa escola estão ligadas, adotei o conceito de AGUIAR (1997:2) segundo a qual assistência social é uma política pública que se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais, defender e vigiar os direitos dos mínimos de cidadania e dignidade.

Para *assistencialismo*, usei também o conceito de AGUIAR (1997:2) o qual assistencialismo é o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. Este é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor; segundo este autor, o assistencialismo é uma das expressões das políticas clientelistas. Ao longo do trabalho, demonstro que o desenho institucional adquirido pelos programas federais rompeu com este modelo. O Bolsa Família, por exemplo, adquiriu uma visão integrada das necessidades das famílias pobres, constituindo-se em modelo, a ser aperfeiçoado, é obvio, para a promoção do desenvolvimento social.

Para *descentralização*, adotei o conceito de JUNQUEIRA (1997) em que a descentralização é um processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais, mas que, necessariamente, deve ser acompanhada pela presença da sociedade civil. Este autor adota a perspectiva progressista da descentralização, abordando-a como uma estratégia para reestruturar o aparato estatal não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder, redefinindo as relações Estado/Sociedade.

A partir destes conceitos é que discussão teórica será realizada em torno da questão do modelo federativo e do processo de descentralização adotados pelo Brasil após a Constituição de 1988 e que influenciaram diretamente o

desenvolvimento dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil, sendo determinantes para o seu bom desempenho.

1.1 O Sistema de Proteção Social Brasileiro

A política social dos países da América Latina foi tradicionalmente caracterizada pelo clientelismo e pelo favorecimento pessoal, sem o reconhecimento efetivo de direitos, sobretudo os sociais. Em certa medida, os problemas enfrentados neste campo por tais países foram, e ainda são, comuns: pobreza crescente, concentração de renda e desigualdade social persistente historicamente.

Analisando o caso brasileiro, segundo as tipologias internacionais, pode-se afirmar que aqui, a princípio, se construiu um tipo conservador com fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. De fato, o Brasil demonstrou um certo pioneirismo ao criar na periferia do mundo capitalista, talvez, um dos maiores e mais complexos, embora perverso, sistemas de proteção social. FLEURY (1994) lembra que foi partir dos esforços do deputado paulista Elói Chaves, em 1923, que foi implementado o primeiro sistema de previdência social do Brasil, o dos ferroviários paulistas, como resposta às lutas sociais e greves e para manter a economia de exportação do café. FARIA(2000) ressalta que foi do grande impulso institucional e expansivo da era Vargas e da modernização conservadora realizada pela ditadura militar no período de 1964-1978, que nosso sistema de proteção social foi consolidado. A partir dos anos 80, assistiu-se ao grande afluxo de influências democrata-cristãs, finalmente consagradas na Constituição de 1988.

Origem, Evolução e Consolidação

É inegável que houve políticas sociais antes dos anos 30, todavia foi só posteriormente, ao se completar a construção do Estado Nacional, que existiu um movimento efetivo de constituição da dimensão social, de sua regulação e intervenção. Mais precisamente entre aos anos 30 e 70, as políticas sociais adquiriram características mínimas que permitiram defini-las como um Sistema de Proteção Social, só que ainda bem longe da realidade institucional do *Welfare State* europeu (DRAIBE, 1994):

- um sistema nacional baseado em legislação e mecanismos institucionais que definem cada área de ação e a relação das áreas entre si;
- uma base de financiamento do gasto social, com fontes razoavelmente diferenciadas;
- corpos profissionais e burocráticos no nível gerencial da administração, recrutados segundo algum critério de competência;
- razoável visibilidade e identificação institucional em cada área de ação, possibilitando seu reconhecimento (positivo ou negativo) pela população e auto-identificação por parte dos funcionários e corpos profissionais envolvidos.

Na década de 1930, ocorreu a ruptura do Estado oligárquico e a emergência de uma nova forma de Estado, centralizador e concentrador do poder, dotado de mecanismos que permitiram formular e implementar políticas de corte nacional, legalizando e legitimando a presença estatal no campo da proteção social. Dá-se início a um processo de inovação legal-institucional, como, por exemplo, a criação de institutos de aposentadorias e pensões e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943.

Segundo LÍCIO (2002), na vigência do 'regime democrático' e populista de 1945/64 houve, ao mesmo tempo, avanços tanto nos processos de centralização institucional quanto na incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, todavia, sob um padrão de intervenção social do Estado:

- *seletivo* no plano dos benefícios, beneficiando uma parcela ínfima da população brasileira, moradora da zona urbana e incluída no mercado formal de trabalho;
- *heterogêneo* no plano dos benefícios, ampliando nas áreas de atuação estatal nas políticas sociais (educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, habitação popular);
- *fragmentado* no plano institucional, caracterizado pela manutenção de estruturas corporativas.

No período posterior à década de 1960, o grande movimento de fundo foi constituído pelos acelerados processos de industrialização, urbanização e transformação da estrutura social que permitiram a organização e participação do movimento sindical sem precedentes na história brasileira.

Foi no regime militar (1964/85), entretanto, que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social, pautado por um modelo concentrador e socialmente excludente de crescimento econômico. A década de 1970, no plano das políticas sociais, foi o momento em que efetivamente se organizaram os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), de maneira a superar a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrir espaço para certas tendências universalistas e, principalmente, para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura. Assim, nas palavras de Sônia Draibe:

“É desta forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que se completa o sistema de *welfare* no Brasil; definiu-se o ‘núcleo duro’ da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema”. (DRAIBE, 1994: 276).

Especialmente no que se refere à política assistencial, foi a partir da segunda metade dos anos 70 que ela alcançou uma dimensão significativa de recursos financeiros, burocráticos e administrativos, muito embora os analistas sempre chamassem a atenção para a fragmentação institucional, a superposição de competências, a descontinuidade de programas e sua utilização política, fatores estes que permaneceram caracterizando as ações assistenciais no país.

Alguns números também revelam o aumento na clientela beneficiada pelo forte crescimento dos programas sociais. A taxa de escolarização do grupo etário de 7 a 14 anos passa de 67% para 83,7% entre 1970 e 1984; os matriculados no ensino superior, que não eram 100 mil em 1964, chegam a 1,3 milhão em 1981; os estabelecimentos de assistência médico-sanitária, que somavam 6 mil em 1970, sobem para cerca de 28 mil em 1984; ativos e inativos da previdência social, que estavam na casa dos 10 milhões em 1970 mais que triplicam até 1984 e, entre 1975 e 1984, a cobertura da merenda escolar sobe de 54% a cerca de 80% (DRAIBE, 1994).

A rapidez da incorporação da população a tais serviços explica algumas das maiores dificuldades dos nossos serviços sociais. A ampliação do acesso e a expansão da cobertura praticamente concentrada em uma década, de metade dos anos 70 a meados dos anos 80, trouxeram claras perdas, principalmente na educação e na saúde, porque não foram acompanhadas da manutenção da melhoria da qualidade dos serviços. Além disso, dado o tamanho da população e sua estrutura etária, os programas sociais básicos no Brasil afetam clientelas

enormes, constituindo-se, portanto, em programas de massa, mesmo quando teoricamente focados em público-alvo específico (LÍCIO, 2002).

Outra peculiaridade que explica em parte a dimensão da crise que se instaurou no sistema de proteção brasileiro na década de 1980 diz respeito à sua fonte de custeio. O financiamento do gasto social foi sendo crescentemente custeado por recursos e contribuições sociais canalizadas para fundos específicos geridos por fundações especiais, responsáveis pela política à qual se destinava o fundo. As receitas gerais do governo, oriundas de impostos, se prestavam cada vez menos a financiar programas sociais de envergadura. Sônia DRAIBE (1994), citando REZENDE & AZEVEDO (1985), quantifica esta tendência: em 1984, as contribuições sociais e seus fundos correspondentes (que equivaliam a 80% das receitas federais) financiavam 75% do gasto social da União, contra apenas 25% financiados com recursos do Tesouro.

Para muitos, esta opção foi vista como garantia de que as áreas sociais não ficassem apenas à mercê das oscilações dos recursos fiscais e da discricionariedade de sua alocação. Todavia, os períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimiram a folha de salários, provocando quase que imediatamente uma queda dos volumes dos fundos. Em geral, este movimento de perda da capacidade de ação social do governo se dá exatamente quando as demandas sociais tendem a aumentar, causando uma espiral perversa de solidariedade, agravada pela regressividade do financiamento e do gasto. É amplamente reconhecido que os encargos decorrentes das contribuições sociais são repassados pelas empresas aos serviços, constituindo ônus para toda a sociedade, sobretudo à população mais pobre (LÍCIO, 2002).

No período anterior à Constituição de 1988, o problema era mais grave. A criação de fundos sociais significava, na prática, a exclusão de parcela significativa da população brasileira do acesso aos programas. Isto porque a distribuição dos benefícios, na maioria das vezes, era restrita aos empregados do chamado mercado formal de trabalho que contribuía diretamente, ou em nome dos quais eram feitos os recolhimentos pelas empresas, vínculo a partir do qual os direitos sociais básicos deixavam de ser inerentes à condição de cidadão para

constituírem privilégios de poucos, embora toda a sociedade contribuísse para seu custeio, ainda que indiretamente (ibid.).

Se à pequena proporção de trabalhadores que contribuía para o sistema de previdência social somarmos a reduzida dimensão do mercado formal de trabalho, os baixos salários e, portanto, uma massa salarial limitada, talvez se possa entender o patamar estreito de recursos sobre os quais passaram a incidir a maioria dos fundos que financiavam a política social do país. Acrescente-se a isso a heterogeneidade social, o grau insuficiente de formalização do mercado de trabalho, o baixo nível salarial e os graus de concentração da riqueza que fazem com que a política social tenda a ficar sobrecarregada, mesmo nos momentos em que o país apresentava altas taxas de crescimento (ibid.).

Com o intuito de corrigir essas graves distorções, o governo civil de 1985 trouxe consigo um conjunto ambicioso de reformas, buscando democratizar o sistema e ao mesmo tempo reforçar suas bases financeiras, visando não só seu ajustamento como também sua expansão. Este processo culminou na ampliação dos direitos sociais constantes na Constituição de 1988 (ibid.).

O início da 'Nova República' foi acompanhado por avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Paradoxalmente, seguiu-se também de retração e desmantelamento das políticas sociais. Segundo MEDEIROS (2001), nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns foram até mesmo desativados.

No período entre 1985 e 1988, caracterizado pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema, houve diversos planos de ação governamental que priorizavam o resgate da dívida social, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. No Legislativo, a promulgação da nova Constituição introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social (LÍCIO, 2002).

Entretanto, estes impulsos esvaziaram-se no ciclo seguinte, que vai de 1987 a 1992. Sobretudo até 1989, sob a presidência de José Sarney, tal período

se caracterizou pela ampliação do assistencialismo e do clientelismo e paralisação dos movimentos reformistas, além da oposição sistemática das forças conservadoras a esta agenda, principalmente na fase de elaboração da legislação complementar. Já de 1990 a 1992, sob a presidência de Fernando Collor, a estratégia governamental de política social caracterizou-se pelo desmonte orçamentário e burocrático no campo social e por um vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática, resultante de ataques à presença do Estado na vida social (MEDEIROS, 2001).

No final de 1993 foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamenta a Constituição e torna, efetivamente, a assistência social um dever do Estado e um direito do cidadão. A política de mínimos sociais, nela prevista, foi implementada através de benefícios continuados de um salário-mínimo para idosos e portadores de deficiência física muito pobres (renda familiar de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo per capita). A lei previdenciária havia cortado a renda vitalícia para idosos. A Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Inamps foram extintos no contexto da descentralização e foi criado o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Vale ressaltar que, neste mesmo período, diversos governos estaduais e municipais tiveram uma atuação diferenciada da União, com aumento de gastos sociais e a implementação de novos modelos de intervenção estatal. Com a maior autonomia de estados e municípios e a descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram a redução das práticas tradicionais, como o clientelismo e o assistencialismo. Da antiga visão da política social como modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, seu conceito passou a associar-se a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.

Houve uma mudança na concepção da assistência social como direito social via universalização do acesso e gratuidade dos serviços estatais. Some-se a isto o fato de que a focalização passou a se basear em critérios mais amplos do

que o da renda individual, num reforço da seletividade sem perda do universalismo, mediante parcerias com movimentos sociais e o setor privado, e a maior aceitação e apoio no meio político a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima.

A execução dos diversos programas sociais, contudo, é ainda afetada por problemas relacionados à incompatibilidade da máquina estatal com os novos desenhos da política, tanto do ponto de vista administrativo quanto financeiro. A capacidade de prestação de serviços sociais dos governos estaduais e municipais é muito diversificada, tanto do ponto de vista técnico-administrativo quanto financeiro, razão pela qual seu sucesso e continuidade quase sempre dependem da assistência do governo federal.

Assim, a evolução das políticas sociais no Brasil é basicamente caracterizada por dois momentos. No primeiro que vai de 1930 até a década de 1980, o Estado assumiu papéis de regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social para sustentar um modelo de desenvolvimento voltado à substituição de importações, cujo motor era o mercado interno. Nesse período, as políticas sociais ajudaram a criar e a consolidar uma classe média com poder de compra suficiente para garantir demanda aos produtos manufaturados internamente, muitas vezes agravando as desigualdades preexistentes na distribuição de renda (LÍCIO, 2002).

No segundo momento, pós-ajuste, que vai do início da década de 1980 aos dias atuais, os objetivos de equilíbrio e manutenção da economia, redução da inflação, desestatização, orientação aos mercados externos, aumento da competitividade industrial, redução das barreiras comerciais e modernização do aparelho do Estado e do sistema financeiro, vêm norteando as políticas públicas. Essa nova fase de desenvolvimento requer a incorporação de novas tecnologias e, portanto, força de trabalho qualificada e flexível. Com isso, os trabalhadores devem enfrentar maior rotatividade nos empregos e um Estado mais austero, o que tem exigido novos paradigmas de política social para o Brasil. Tais paradigmas vêm sendo construídos com base em duas grandes novidades trazidas pela redemocratização: o processo de descentralização, que deu maior

autonomia aos governos estaduais e municipais, e o aumento da participação social, via criação de Conselhos integrados por representantes do governo e da sociedade civil (ibid.).

Perspectivas e Desafios

Tanto pela ótica de seus princípios estruturantes quanto pelos desdobrados efeitos da sua armação institucional e financeira, parece ter sido reduzida no Brasil a capacidade de as políticas sociais diminuir os graus de heterogeneidade social, historicamente altos, e de alterarem a estrutura de oportunidades, de forma a contribuir para atenuar as desigualdades presentes nas condições básicas de vida e nas probabilidades de os indivíduos e as famílias se beneficiarem dos programas sociais (ibid.).

DRAIBE (1994) destaca alguns dos principais desafios a serem enfrentados para o aperfeiçoamento do sistema de proteção social brasileiro:

- as tão conhecidas, e resistentes, superposições de competências, agências, clientelas-alvo, e objetivos, muitas vezes resultante da ênfase excessiva na descentralização e na focalização das políticas, que também podem gerar vazios institucionais em certos casos;
- exageradas demoras no processo de alocação dos recursos, ocasionando um alto grau de perda, provocada inclusive pela sua absorção em atividades-meio;
- acentuados desvios de alvos nos programas sociais, que tenderam a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população;
- a reforma estanque como foram concebidas e tratadas as carências sociais, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais;

- graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigaram inovações, experimentação, etc;
- um indesejável distanciamento entre os formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários, isto é, uma certa opacidade dos programas em face das características específicas da demanda;
- uma quase total falta de mecanismos de controle e avaliação dos programas e, portanto, da possibilidade de correções ágeis de suas deficiências ou de inibição de usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios.

LÍCIO (2002) diz que muitos desses desafios foram enfrentados nos últimos anos, devido principalmente ao aperfeiçoamento dos desenhos institucionais dos programas, citando, principalmente, a diminuição do número de intermediários para o repasse de recursos, via pagamento direto aos beneficiários por meio de cartão magnético e a diminuição de superposições de programas, via cadastro único.

De fato, a descentralização e a focalização das políticas sociais foram responsáveis por grande parte das mudanças institucionais ocorridas no sistema de proteção social brasileiro, as quais, via de regra, implicam custos diversos tendo em vista o ajuste da máquina do Estado à nova configuração das políticas sociais. A situação caracterizada pelas pressões de cortes nos gastos do governo vem limitando a provisão de benefícios sociais aos grupos mais vulneráveis da sociedade, ainda que tais benefícios sejam administrados sob uma nova concepção de política social, menos assistencialista e mais sintonizada aos direitos de cidadania. Diante destes fatores, Marcelo Medeiros conclui:

“Não existe ainda uma indicação clara, portanto, de que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras ocorridas ao longo da década de 1990 estejam representando uma ruptura de tendência na trajetória do *Welfare State* brasileiro na direção de um modelo mais distributivo”. (MEDEIROS, 2001:20)

Ao mesmo tempo em que possui uma das mais elevadas proporções de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, com uma das maiores desigualdades na distribuição da renda do mundo, o Brasil tem um grande e complexo sistema de proteção social, o qual, por razões, é heterogêneo, relativamente ineficaz e de escassa capacidade redistributiva. Segundo Vilmar FARIA (2000), o Brasil está entre os países da América Latina que mais realizam esforço de gasto social, correspondendo, hoje, cerca de 22% do PIB. Para o autor, é possível reformar nosso sistema de proteção social sem incorrer em maior pressão sobre o gasto social, que já é alto. O maior desafio é torná-lo mais eficaz, por meio da modificação substancial nos processos de gestão, de maneira a potencializar seu impacto redistributivo, tradicionalmente baixo.

O resgate da dívida social brasileira não se confunde, portanto, com a criação de um sistema de proteção social – até porque, embora incompleto, esse sistema já existe. Trata-se de expandir, reformar ou até mesmo reinventar um conjunto de instituições de caráter estatal e público capazes de ajudar no resgate da dívida social e na construção de uma efetiva sociedade de bem-estar (FARIA, 2000).

Não há uma solução fácil ou de curto prazo para o problema. Uma tendência verificada é a adoção de políticas sociais com impacto mais efetivo e direto na redistribuição da renda, no curto e médio prazo, corroborada pela preocupação referente a um desenho institucional que favoreça a redução das desigualdades regionais. Estes dois fatores, o primeiro relativo ao conteúdo e o segundo relativo à forma, caracterizam uma nova orientação das políticas sociais no Brasil. É neste sentido que destacamos os programas de renda mínima e bolsa escola, como instrumentos de combate à pobreza e à desigualdade, e ao

federalismo, como arranjo institucional a partir do qual se dará – ou não – a efetividade da ação estatal (LÍCIO, 2002).

Renda Mínima

Embora tenha suas raízes históricas nas primeiras leis de *Welfare State* na Europa, a idéia de se prover uma renda mínima à parcela pobre da população foi introduzida no Brasil na década de 1970 (SILVEIRA, 1975). No entanto, foi só na década de 1990 que ganhou destaque nacional com a apresentação do Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy. A proposta de vinculação da renda mínima à educação coube ao economista José Márcio Camargo (SUP LIC Y, 2002).

A proposta de inclusão social viabilizada pela concessão de um benefício monetário aos membros de uma comunidade como meio de distribuição da renda é defendida tanto pelos liberais clássicos, preocupados com a autonomia das pessoas e liberdade de expressão, quanto pelas correntes ideológicas de esquerda, preocupadas com a equidade, distribuição de recursos, desigualdades sociais e necessidades de se fortalecer valores comunitários. No mundo inteiro, o tema tem sido tratado sob diversas formas, adquirindo maior força nos últimos 20 anos, dada a crise do *Welfare State* e os novos rumos do capitalismo (avanço da agenda neoliberal) (LÍCIO, 2002).

No Brasil, a renda mínima tem sido utilizada como instrumento transitório destinado a viabilizar a (re) inserção social e econômica das famílias carentes com crianças em idade escolar, por intermédio da vinculação do auxílio monetário a ações socioeducativas. Esta vinculação visa justamente romper com a lógica meramente assistencial, buscando minorar, a médio prazo, um dos principais geradores de pobreza e desigualdade social, que é o déficit no acesso à educação (ibid).

1.2 Perfil da Pobreza no Brasil

Segundo LÌCIO (2002), nas últimas décadas, a concepção da pobreza tem sofrido uma transformação na sua natureza. A 'nova pobreza' é agora fruto de uma combinação de circunstâncias, passando pela identificação de três novos fatores:

- crescimento econômico acompanhado de elevação nos índices de pobreza;
- crescimento da desigualdade entre países do Norte e do Sul, entre regiões, áreas urbanas e rurais e indivíduos;
- emergência de uma nova pobreza, afetando grupos que nunca haviam vivenciado uma situação de destituição (empobrecimento da classe média, desemprego prolongado, longos períodos de estagnação econômica).

É na busca de alternativas para enfrentar esta nova realidade que as possibilidades de adoção de políticas de renda mínima passam a orientar os debates nacional e internacional sobre a ampliação, manutenção ou transformação do *Welfare State*. Maria Ozanira da Silva e Silva caracteriza o debate:

“É, portanto, no contexto de pressão econômico-social, de recrudescimento da pobreza, nos países ricos, de incapacidade e de inadaptação dos sistemas de proteção social à realidade de exclusão, que se amplia o debate entre governantes, partidos políticos e estudiosos, sobre a renda mínima como parte das soluções às questões postas”. (SILVA, 1997:25)

Segundo BARROS (2000), a pobreza, reconhecida de forma simplificada como uma condição de insuficiência de renda, é determinada, simultaneamente, pelo nível da renda *per capita* e pelo grau de desigualdade na distribuição da renda. A redução da pobreza, portanto, está intimamente ligada ao crescimento

econômico e à diminuição do grau de desigualdade. No Brasil, as experiências de redução da pobreza foram tradicionalmente associadas a períodos de crescimento econômico, deixando num plano secundário as alternativas de combate à desigualdade.

Mas, afinal, qual é a dimensão da pobreza no Brasil? Há diversos estudos sobre o tema, com números e conceitos diferenciados. Procurarei neste trabalho resgatar algumas discussões e estudos que se propuseram responder à questão.

Estudos sobre a pobreza

a) Relatório Final da Comissão Mista Especial do Congresso Nacional destinada a estudar as causas estruturais das desigualdades sociais – PNAD, 1997 (1999)

Este estudo indica que o fenômeno da pobreza no Brasil tem algumas peculiaridades. Dados do RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (1999) nos revelam que cerca de 75% da população mundial vive em países com renda *per capita* inferior à do Brasil, que na época estava por volta de US\$ 4,2 mil. Portanto, o Brasil não é um país pobre, pois ao terço de países mais ricos do planeta. Entretanto, 34% da nossa população está abaixo da linha de pobreza e nosso índice de Gini, de 0,6, está entre os três maiores do mundo. Daí constata-se que *a principal determinante da pobreza no Brasil é a elevada desigualdade social*, uma vez que as segmentos sociais mais pobres estão também destituídos dos direitos básicos da cidadania: educação, saúde, formação profissional; estando ainda na luta diária pela sobrevivência (LÍCIO, 2002).

Para o trabalho da Comissão Mista do Congresso foram adotadas duas medidas: a renda domiciliar *per capita* e os preços médios praticados nas oito maiores regiões metropolitanas brasileiras. A primeira consiste na *linha de indigência* calculada conforme o custo das necessidades alimentares, que é de 1/3 do salário mínimo. A segunda é a *linha da pobreza*, definida de acordo com o

custo das necessidades básicas (alimentação, vestimenta, habitação, transporte), que equivale a 2/3 do salário mínimo (ibid.).

Na interpretação dos dados devem ser considerados outros aspectos subjetivos, conforme a incidência da pobreza nas diversas regiões do país, na zona rural, nos municípios de médio e pequeno porte, além de sua magnitude e perfil nas grandes cidades, tendo em vista que a probabilidade de se passar fome é maior na zona rural que na urbana, principalmente nas regiões metropolitanas. (ibid.).

Segundo este estudo, havia em 1997 cerca de 54 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza (34% da população), destes, aproximadamente 24 milhões (15% da população) viviam abaixo da linha de indigência, não recebendo sequer o suficiente para a sobrevivência.

Dados do PNAD 1997 *confirmam a relação entre o grau de escolaridade do chefe do domicílio e a probabilidade de que a família seja pobre*. Constata-se que quase 42% das famílias brasileiras são chefiadas por alguém que tem no máximo 3 anos de estudo. Dentre aquelas cujo chefe nunca estudou, cerca de 23% das famílias, 58% vivem abaixo da linha de pobreza. Quanto àqueles cujos chefes estudaram de 1 a 3 anos, 19% das famílias brasileiras, esta proporção cai para 45%. Por outro lado, nas famílias cujos chefes possuem 12 anos ou mais de estudo a pobreza está presente em apenas 1,9%.

Outro dado relevante diz respeito à incidência da pobreza nas diversas faixas etárias. Nota-se que, quanto mais jovem, maior a probabilidade de ser pobre: praticamente 50% das crianças até 6 anos e 46% das crianças de 7 a 14 anos de idade vivem abaixo da linha da pobreza no Brasil; quando se trata da indigência, este índice vai para 25% e 22%, respectivamente. Portanto, *verificamos que a pobreza em nosso país é um problema que incide especialmente sobre o público infanto-juvenil*.

Embora esteja presente em todo o território nacional, a pobreza se concentra na região Nordeste que, apesar de abrigar 29% da população brasileira, responde por 51% do número de pobres no país. Dados do PNAD 1997 mostram que os estados com maior proporção de pobres são Maranhão e Piauí,

com 71% e 68% da população, respectivamente, vivendo abaixo da *linha de pobreza*. Além disso, neste dois estados mais de 40% da população vive abaixo da *linha de indigência*. Em números absolutos, Bahia (7.497.970), São Paulo (5.454.671), Minas Gerais (4.588.300) e Pernambuco (4.376.310) são os que concentram maior número de pessoas pobres. Embora em termo proporcionais tenha menos pobres que outros estados, São Paulo e Minas Gerais figuram nestas posições por causa da concentração populacional. Por outro lado, é justamente em São Paulo e no Distrito Federal onde, proporcional e comparativamente aos demais estados brasileiros, a pobreza é um problema menor, abrangendo 15% e 17% da população, respectivamente.

b) Mapa do Fim da Fome (NERI, 2001)

Neste estudo, realizado com base nos dados do PNAD de 1996 e 1999 e no Censo 2000, é abordada a pior forma de destituição: a insuficiência de renda para se comprar uma cesta de alimentos que cubra minimamente necessidades calóricas básicas. É a miséria, ou a indigência, que atinge 29,26% da população, ou cerca de 49,6 milhões de brasileiros. Estes vivem com menos de R\$ 79 por mês (equivalente em janeiro de 2002 a 43% do salário mínimo), o mínimo necessário para o consumo de uma cesta básica segundo a Organização Mundial da Saúde. Cerca de 45% destes indigentes têm menos de 15 anos.

Um dos pontos mais interessantes desta pesquisa, em relação às demais, é a prescrição de uma política, qual seja, a adoção de metas explícitas de redução da miséria. O custo de erradicação da pobreza, calculado pelo Mapa do Fim da Fome, seria de R\$ 1,8 bilhão mensais ou R\$ 21,6 bilhões por ano. Cada miserável brasileiro precisa receber, em média, R\$ 34 reais a mais por mês para ter um consumo de calorias aceitável pelos padrões internacionais. Se todos contribuíssem, isto representaria um gasto médio de R\$ 10,60 reais por mês por habitante.

Dada a desigualdade regional, a contribuição pode variar. Em São Paulo seriam necessários apenas R\$ 3,75 reais por habitante para resgatar os indigentes (10,5% da população). O Piauí é o que exige mais participação, R\$ 25,90 reais para tirar da miséria 61,7% da sua população. Este estudo não mensura os custos administrativos de promover esta redistribuição, sua preocupação está em demonstrar que o Brasil possui condições econômicas de erradicar a indigência.

A principal conclusão deste estudo é que o maior entrave para o combate à miséria no Brasil não é a falta de dinheiro, mas sim a má aplicação dos recursos. Como exemplo de programas sociais não voltados para os pobres, o autor cita o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego. Tais benefícios se restringem ao trabalhador que tem carteira assinada enquanto os grandes bolsões de miséria estão no setor informal. Na outra ponta, como medidas eficientes, ele lista os programas de renda mínima e bolsa escola e demais investimentos em educação, que considera mais eficazes no combate à miséria.

c) PNAD 1998 (BARROS, 2000)

BARROS (2000) argumenta que, a princípio, a combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade aparenta conceder maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza. O crescimento econômico sozinho demonstra ser uma via importante, porém lenta, para combater a pobreza. A título de ilustração, um crescimento contínuo e sustentado de 3% ao ano na renda *per capita* levaria, no Brasil, mais de 25 anos para reduzir a proporção de pobres abaixo de 15%. Assim, embora conduza a uma redução da pobreza, a via do crescimento econômico necessita durar um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza. Não podemos deixar de inferir, portanto, que a ineficácia no combate à pobreza no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, parece estar associada, em grande medida, à dominância da estratégia de crescimento.

Considerando que a pobreza reage de forma significativa às reduções na desigualdade, uma estratégia de combate à pobreza deve, necessariamente, combinar políticas redistributivas estruturais: redistribuição de ativos, aceleração da educação de qualidade, reforma agrária e acesso ao crédito, que têm impacto de médio e longo prazo; com políticas redistributivas compensatórias, entre as quais se destacam os programas de renda mínima, que corrigem temporariamente as desigualdades com impacto de curto prazo (BARROS, 2000).

Vejamos agora de que forma tem se dado a discussão e a implementação dos programas de renda mínima no Brasil.

1.3 Programas de Garantias de Renda Mínima no Brasil

Os primeiros economistas a proporem uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo no Brasil foram Antônio Maria SILVEIRA (1975) e Edmar Bacha. Além disso, segundo SUPPLY (2002), economistas de diferentes matizes ideológicos como Mário Henrique Simonsen, Maria da Conceição Tavares, Pérsio Arida, Lauro Campos, Roberto de Oliveira Campos, Celso Furtado, João Sayad, Antônio Delfim Neto, Luiz Carlos Bresser Pereira, Paulo Nogueira Batista Jr., Luiz Gonzaga Beluzzo e Paul Singer têm de alguma forma apoiado a proposta. As principais centrais sindicais brasileiras – a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, a Confederação Geral dos Trabalhadores, a Central Geral dos Trabalhadores e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) - já se pronunciaram a favor de Programas de Renda Mínima (LÍCIO, 2002).

O processo de estabilização econômica em meados da década de 1990, ao eliminar o chamado ‘imposto inflacionário’, teve impacto positivo sobre os níveis de pobreza e desigualdade. Com a retirada da ‘cortina de fumaça inflacionária’, os conflitos distributivos apareceram de forma mais nítida. Tal nitidez, aliada à impossibilidade de recorrer a procedimentos ilusórios no

enfrentamento destes conflitos, constituem fatores não desprezíveis para a organização da sociedade civil na defesa dos direitos da cidadania e, sobretudo, para o aumento das possibilidades de organização política para lidar com estes conflitos. Além disso, a consolidação da democracia aumenta a competição partidária e enseja maior controle público sobre as políticas propostas. Em suma, a defesa e a consolidação da estabilidade macroeconômica dão transparência ao conflito redistributivo e exigem soluções de caráter mais efetivo e duradouro (LÍCIO, 2002).

Este foi o cenário que, especialmente no âmbito dos governos estaduais e municipais, favoreceu o desenvolvimento de programas de renda mínima e bolsa escola, dentre outras experiências inovadoras de políticas sociais.

O Projeto do Senador Eduardo Suplicy

Apresentado em 1991 no Senado Federal, este projeto de lei contempla a forma do imposto de renda negativo, nos moldes de renda mínima aplicada nos países desenvolvidos. Em linhas gerais, prevê que todo cidadão brasileiro com mais de 25 anos de idade e renda inferior a R\$ 270,00, teria direito a receber do Estado o equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e o valor citado. Previa-se uma implantação gradativa do Programa, inicialmente atendendo aos indivíduos com mais de 60 anos de idade e sendo progressivamente estendido para as faixas etárias mais jovens. O financiamento seria assumido pelo Governo Federal, que poderia despende recursos equivalente a até 3,5% do PIB, a serem obtidos com a desativação gradual de programas sociais compensatórios. É importante destacar que esta proposta foi feita num contexto adverso, no período do governo Collor, quando forças conservadoras do poder executivo, apoiadas no clientelismo, exerciam grande influência sobre as políticas sociais, conforme apontou-se anteriormente.

Programas Federais

A partir de 1990, o governo federal passou a incorporar programas de transferência direta de renda no seu rol de políticas sociais. Vejamos as características de alguns deles:

a) Benefício de Prestação Continuada - BPC

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), esse benefício consiste na garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência incapacitada para o trabalho e ao idoso com mais de 67 anos, diminuída para 65 com o Estatuto do Idoso, com renda familiar per capita menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Previsto pela Constituição, artigo 203, V, o BPC começou a ser pago em 1996. Em 2004, segundo o MDS, foram beneficiados 933.164 idosos (totalizando R\$ 2,5 bilhões) e 1.127.849 portadores de deficiência física (totalizando R\$ 3,3 bilhões).

b) Previdência Social

De acordo com o artigo 143 da Lei 8.213/91, o trabalhador rural poderá requerer aposentadoria por idade, a partir dos 60 anos se homem, ou 55 anos se mulher, no valor de um salário mínimo, durante 15 anos a contar da data de promulgação desta lei desde que comprove o exercício da atividade rural, ainda que descontínua. A concessão deste benefício independe de prévia contribuição previdenciária, o que lhe concede o caráter redistributivo de um programa de renda mínima. Tem beneficiado boa parte da população rural, especialmente no Nordeste. Em 2000 foram emitidos 4.432.965 benefícios, consumindo um total de R\$ 675 milhões.

c) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

Este programa de transferência direta de renda é destinado a famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce. As atividades mais freqüentes que envolvem trabalho infantil foram regulamentadas pela Portaria N° 20, de 13 de setembro de 2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego. Seu objetivo é ‘remediar’, isto é, resgatar do trabalho infantil as crianças nesta condição ou sob o risco dela, por meio da concessão de um benefício monetário de 25 a 40 reais às famílias de baixa renda, com filhos em idade escolar (entre 7 e 15 anos) que estejam matriculados em escolas da rede pública. Além disso, o programa concede subsídios de 10 a 20 reais (por criança) às escolas, destinadas a cobrir custos de uma jornada suplementar. Concentrando-se no Mato Grosso do Sul (regiões das carvoarias), Pernambuco (zona da mata) e região do sisal na Bahia, locais com grande incidência de trabalho infantil, este Programa está presente em 2.786 municípios dos 26 estados da federação, além do Distrito Federal e, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no final de 2004 beneficiava 930 mil crianças e jovens, consumindo um total de R\$ 493.694.313,00 (R\$ 297 milhões foram aplicados na bolsa e R\$ 196 milhões foram destinados à Jornada Ampliada). Para o final de 2005, estavam previstos o atendimento de 1.003.762 crianças e jovens. O MDS também pretende integrá-lo ao Programa Bolsa Família.

d) Bolsa Alimentação

Instituído pela M.P. N° 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 este programa destina-se a garantir alimentação para crianças carentes de até seis anos e de mulheres grávidas ou em fase de aleitamento, mediante o pagamento mensal de até R\$ 45 reais. Após o ingresso do município no Programa, cada família cadastrada poderá receber até três bolsas. O pagamento é feito mensalmente via cartão magnético. Para tanto, a responsável pelo recebimento do benefício terá de cumprir algumas obrigações, tais como: fazer consultas de pré-natal; participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde; apresentar o registro de nascimento da criança; manter a amamentação da criança (nutriz); pesá-la periodicamente e manter a vacinação da criança em dia. Contando com recursos da ordem de R\$ 152 milhões até o final de 2001 e R\$ 576 milhões em 2002, pretende-se alcançar com este benefício cerca de 2,7 milhões de crianças e 803 mil mulheres grávidas (MORAES, 2001).

e) Bolsa Renda

Instituído pela M.P. no 2.203, de 8 de agosto de 2001, depois substituída pela M.P. 2.213-1, de 30 de agosto de 2001, o Programa Bolsa Renda visa atender à população atingida pelos efeitos da estiagem, incluída na região do semi-árido, o que corresponde a municípios dos seguintes estados: AL, BA, CE, MG, PB, PE, PI, RN e SE. Ao Ministério da Integração Nacional cabe a gestão do programa, que tem caráter transitório, com duração de até três meses, prorrogáveis a critério do Poder Executivo, desde que haja dotação orçamentária. O benefício consiste no pagamento de uma bolsa mensal no valor de R\$ 60 reais para famílias com até quatro membros e uma bolsa de R\$ 120 reais com famílias acima de quatro membros (MORAES, 2001). Desde agosto de 2001 já foram distribuídas mais de 4 milhões de benefícios, consumindo um orçamento de R\$ 280 milhões. O pagamento da bolsa se dá por três meses e, depois deste prazo,

as pessoas cadastradas são encaminhadas para o Projeto Alvorada, um conjunto de programas sociais do governo federal, tratado a seguir. (LÍCIO, 2002).

f) Projeto Alvorada

O governo federal lançou em 2000 o Projeto Alvorada, uma espécie de ‘guarda-chuva’ para todos os principais programas e ações de combate à pobreza, cujo objetivo é reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida nas áreas mais carentes do Brasil. Seus princípios básicos – gerenciamento intensivo, focalização dos programas, priorização dos municípios e compromisso com resultados – são instrumentalizados pelo reforço financeiro e pela melhor gestão dos recursos em ações nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento socioeconômico. A idéia é identificar e articular programas federais, estaduais e municipais que atuem diretamente sobre a pobreza e a desigualdade. O indicador utilizado para medir o grau de desigualdade foi o Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH do PNUD.

O governo federal realizou um levantamento do conjunto de programas já em andamento nos diversos Ministérios e que teriam impacto direto nas dimensões que compõem o IDH. Dentre outros foram selecionados para este fim o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Posteriormente, com a divulgação do Relatório de Desenvolvimento Humano para o ano 2000 (PNUD), onde o Brasil apresenta IDH¹ igual a 0,747, a Casa Civil identificou quais estados encontram-se com IDH abaixo da mediana do

¹ Este índice procura espelhar, além da renda, mais duas características desejadas e esperadas do desenvolvimento humano: a longevidade de uma população (expressa pela sua esperança de vida ao nascer) e o grau de maturidade educacional (que é avaliado pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa combinada de matrícula no três níveis de ensino). A renda é calculada através do PIB real *per capita*, expresso em dólares e ajustado para refletir a paridade de poder de compra entre os países.

país (todos do Nordeste e mais AC, TO, PA, RO e RR), o qual atinge uma população de aproximadamente 53 milhões de pessoas. Da mesma análise resultou a identificação de 390 municípios com baixo desenvolvimento humano, ou todos os municípios pertencentes às microrregiões com IDH menor ou igual a 0,5. Essas microrregiões ou municípios estão situados nos estados do AM, AP, ES, GO, MG, MT, PR, RS e SP.

A partir de então, definiram-se duas fases para o projeto. A primeira, denominada Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, está voltada aos Estados e a segunda, denominada Infra-Estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes, está voltada às microrregiões e aos municípios.

Como demonstram os números e a diversidade dos programas, verifica-se a opção cada vez mais forte do governo federal pelas políticas de transferência de renda sem contrapartida direta ou proporcional de contribuição. Muitos destes programas ainda apresentam os graves problemas tradicionalmente apontados pelos especialistas em políticas sociais: extrema focalização, assistencialismo e ausência de impacto significativo para superação da pobreza. É interessante destacar que, com exceção do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), tais programas são cumulativos, possibilitando que uma mesma família possa participar de mais de um programa, desde que satisfaça as condições e não ultrapasse o limite de renda *per capita* fixado.

A tabela 1 dá um panorama geral de quase todos os principais programas sociais do governo federal implementados até o ano de 2001.

TABELA 1 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO FEDERAL - 2001

	Público-Alvo	Benefício	NºBeneficiários	R\$ Milhões
Bolsa-Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e nutrizes, em famílias com até ½ salário mínimo per capita	R\$ 15,00 por criança até 3 crianças	1.623.000	300
Erradicação do Trabalho Infantil	Crianças de 7 a 14 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até ½ salário mínimo per capita	R\$ 25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana	813.000	411
Bolsa-Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até ½ salário mínimo per capita	R\$ 15,00 por criança até 3 crianças	8.289.930	1.492
Brasil Jovem- Agente Jovem de Desenvolvimento	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até ½ salário mínimo	R\$ 65,00/mês	51.900	52
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que recebeu em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e que tenha trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo	5.185.016	884
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	A ser calculado com base nos 3 últimos salários apresentados pelo trabalhador	10.471	12
Seguro-Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	1 SM p/ o trabalhador doméstico	133.530	5.166
		... e para o pescador artesanal	75.844	
		1 SM a R\$ 336,78 p/ outros trabalhadores	4.155.147	
Seguro-Safra	Famílias em situação de risco na área da seca	R\$ 100,00/parcela (máximo 6 parcelas)	938.148	253
Aposentadorias e Pensões Rurais	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo	6.370.547	15.562
Benefício de Prestação Continuada – BCP-LOAS	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita de até ¼ de salário mínimo	1 salário mínimo	1.450.660	3.284
Renda Mensal Vitalícia	Idosos com mais de 70 anos ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo da família	1 salário mínimo	724.124	1.687
TOTAL			31.732.496	29.446

Fonte: SECOM, 2002:40

1.4 Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação

É inegável que o Projeto de Suplicy foi o principal responsável pela abertura do debate em torno de renda mínima na sociedade brasileira. Todavia, desde logo apontou-se para o fato de que excluía a parte mais jovem da população, justamente a mais atingida pela pobreza. Neste sentido, o prefeito de Campinas, José Márcio Camargo, do PSDB, propôs como alternativa a adoção de um programa de complementação de renda familiar vinculado à escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. De acordo com sua proposta original, seria concedido um benefício no valor equivalente a um salário mínimo a toda família, independente de renda, com filho ou dependentes entre 5 e 16 anos, desde que estes estivessem matriculados e freqüentando regularmente uma escola pública, não fixando limite de renda *per capita* para escolha dos beneficiários. Sua idéia é de que o estabelecimento de um limite de renda implicaria um complexo e oneroso sistema de fiscalização, além de constituir incentivo à informalidade. O próprio vínculo com a escola pública já identificaria os extratos de menor renda (LÍCIO, 2002).

Vale ressaltar que, no limite, as políticas de renda mínima no Brasil não têm como objetivo imediato diminuir a pobreza e desigualdade social. Na verdade, está na sua pretensão o alívio rápido da pobreza. Sua vinculação com a educação visa justamente romper com a lógica meramente assistencial: o fato de ser pobre obriga a criança a não ir à escola porque tem que trabalhar para ajudar no sustento da família, de modo que ela, invariavelmente, se transforma num adulto sem qualificações, provavelmente chefe de uma família pobre, criando um círculo vicioso de pobreza, transmitida geração a geração. Portanto, a redução da desigualdade é consequência disso, um objetivo mediato (ibid.).

Quanto mais pobre a família, menor o incentivo para ela manter os filhos estudando. O que o bolsa escola faz é simplesmente pagar para que as famílias mantenham seus filhos estudando e, com isto, substituir a renda que seria auferida pela criança no mercado de trabalho. Portanto, elimina o principal custo para as famílias colocarem os filhos na escola e a torna mais atraente que o

mercado de trabalho para estas crianças. O resultado é o aumento do nível de escolaridade das crianças das famílias mais pobres. Como nas camadas mais desfavorecidas há uma forte correlação entre o nível educacional das pessoas e suas rendas, ao aumentarmos o nível de escolaridade das famílias pobres hoje, estaremos aumentando o nível de escolaridade dos adultos dessas famílias no futuro e, portanto, seu nível de renda. No futuro teremos menos pobreza e desigualdade, além de uma população mais educada (CAMARGO, 2000).

O grande mérito desta política é que ela envolve três elementos indispensáveis ao combate à miséria e às desigualdades, na opinião da maioria esmagadora dos especialistas e pesquisadores no assunto: a elevação da renda familiar, a educação/formação profissional e o acesso à cidadania.

Quanto à eficácia destes programas no Brasil, considera-se que a simples transferência de renda não deve ser vista como o milagre que vai resolver a pobreza. Aqui ela está associada à educação, à saúde, ao analfabetismo, à questão de gênero e de raça. Portanto, é preciso articular essa transferência de renda com a garantia de políticas universais. Nossos programas dificilmente podem ser pensados como substitutos, afinal não substituem outras alocações nem serviços, ao contrário, muitos deles são pensados para garantir o acesso aos serviços mais do que supri-los (LÍCIO, 2002).

Basicamente, é este o perfil seguido pelas experiências brasileiras de renda mínima no Brasil, predominando dois modelos. O primeiro, com enfoque na *assistência social*, parte do pressuposto de que a pobreza deriva da falta de renda e seu vínculo com ações educativas é pontual. O segundo parte do pressuposto de que a pobreza deriva da falta de *acesso à educação*, classificando-se como uma política educacional voltada para a criança até os 14/15 anos de idade. Este último modelo, que se convencionou chamar de bolsa escola, é o mais adotado pela profusão de experiências e programas que vimos assistindo nos últimos anos em todos os níveis de governo, em praticamente todos os estados brasileiros (ibid.).

Experiências nos Governos Estaduais e Municipais

Em 1995, duas experiências pioneiras deram, por assim dizer, a 'largada' no processo de implementação de programas de renda mínima que hoje estão presentes praticamente em todas as unidades federativas do País, servindo de modelo e referência para a proliferação destes programas, especialmente no âmbito municipal brasileiro.

Distrito Federal

Segundo ARAÚJO (2002:37-38), a idéia do bolsa escola foi concebida em 1987, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, da Universidade de Brasília(UnB). Este núcleo foi criado em 1986 como um grupo de reflexão sobre assuntos da realidade brasileira e foi nele que se iniciaram os debates que resultaram nas formulações iniciais da proposta de Bolsa-Escola.

Araújo também lembra que os dados escolares no Brasil, nos anos 80, não eram muito animadores: a taxa média de matrícula no ensino fundamental era de aproximadamente 85%, e existiam no país 15% de crianças analfabetas, de 10 a 14 anos. O Núcleo da UnB acima citado tomou desde o começo de seus trabalhos a situação da educação básica como problema mais imediato e passou a debater soluções que permitissem universalizar a escola para todas as crianças e jovens brasileiros até o fim do ensino médio. O núcleo partiu do pressuposto de que há forte correlação entre as altas taxas de evasão escolar e a pobreza das crianças que abandonam as escolas e uma pergunta-chave foi formulada: *“se as crianças não estudam porque suas famílias são pobres, por que não pagar aos pais para que os seus filhos não falem às aulas?”* (ARAÚJO, 2002:38).

Esta pergunta-chave suscitou uma série de questionamentos: presunção de alto custo para a realização de tal proposta; temor pelo crescimento da natalidade; utilização do dinheiro para outros fins que não a educação; incentivos adversos ao trabalho dos pais.

Num país com grandes desigualdades sociais como o Brasil, a contribuição da criança na renda família é fundamental, significando que manter as crianças na escola, para as famílias pobres, representa elevado custo: significa despesas e rendas que deixam de compor a baixa renda familiar. Todavia, o mais sério é que se trata de um círculo vicioso: **a criança trabalhadora de hoje é o pobre do futuro**, na medida em que o trabalho infantil tira a criança da escola, não traz a complementação de renda necessária para romper a linha de pobreza e ainda reforça/reproduz a pobreza de uma geração a outra. Foi com base neste raciocínio que os formuladores de políticas de renda mínima apontaram para a tese de que complementar a renda familiar das crianças carentes para permitir a seus filhos irem à escola é fundamental para quebrar o elo da pobreza do presente com a pobreza do futuro (ARAÚJO, 2002:34).

As intensas discussões acerca desses argumentos serviram para moldar o programa que seria iniciado pelo próprio Cristovam Buarque como governador do Distrito Federal. A consolidação da idéia do bolsa escola foi se consolidando no núcleo da UnB e em 1990 surgiu uma brochura elaborada pelos membros intitulada “A Revolução nas Prioridades – da Modernidade Técnica à Modernidade Ética”. Em 1993, a brochura foi entregue a uma editora e lançada como livro no começo de 1994.

BUARQUE (1994) propõe soluções para a reorientação do modelo de desenvolvimento brasileiro. Seu argumento central sugere a opção por uma “modernidade ética” e o abandono da “modernidade técnica”. Oferece 103 idéias de medidas para reformar o Brasil, divididas em dez grandes prioridades que contemplam desde a “Educação” até a “Soberania Nacional”.

A primeira das prioridades, “Modernidade é uma população educada e culta”, contava com 33 medidas, entre elas o Bolsa Escola, que no texto ainda não aparecia com este nome, este só foi aparecer em 1994. ARAÚJO (2002) lembra também que de janeiro a setembro de 1993, houve debates com mais de 5.000 pessoas em 22 grandes cidades brasileiras para a divulgação do bolsa escola. Apesar da intensa divulgação, faltavam nesse momento as condições políticas para que a Bolsa-Escola se transformasse em um programa

governamental no Brasil. Essas condições só vieram quando, em 1994, Cristovam Buarque, ex-reitor da Universidade de Brasília, foi eleito governador do Distrito Federal pelo PT.

Cristovam Buarque implementou o programa em 1995 e o expandiu em seus quatro anos de gestão. No final de 1998, eram 25.680 famílias e 50.673 crianças beneficiadas. O custo total da execução da política não ultrapassou 1% do total do orçamento anual do Distrito Federal (WEISELFISZ, 1998).

Durante sua implementação, o Programa obteve adesões e atraiu a atenção da imprensa nacional e internacional. De novembro de 1997 a fevereiro de 1998, o Bolsa Escola do Distrito Federal foi objeto de avaliação. A Unesco reuniu técnicos para medir os resultados e impactos do Programa entre as famílias atendidas. A avaliação da Unesco contribuiu para fortalecer os argumentos em prol do programa e foi recomendada sua replicação em outras cidades e países (CAMAROTTI & SPINK, 2000).

A maior crítica feita ao programa é que ela excluía as famílias com crianças de 0 a 6 anos, idade na qual um padrão mínimo de assistência, especialmente alimentação e saúde, é fundamental para o pleno desenvolvimento da criança por todo o período do ensino fundamental. (LAVINAS, 2000).

A renovação/concessão de novas bolsas foi extinta em novembro/99 pelo Governador Roriz, adversário político de Cristovam Buarque que venceu as eleições para governador do Distrito Federal. As famílias foram sendo desligadas do programa criado pelo governo de Cristovam Buarque quando seus filhos completavam 14 anos. Com a adesão ao Programa Bolsa Escola Federal, voltou à ativa como parte do Programa Renda Minha, que consiste na complementação do valor pago pelo bolsa escola federal e a entrega de um *kit* escolar para todos os alunos da rede fundamental pública.

Campinas

Na mesma época, Magalhães Teixeira (PSDB), Prefeito de Campinas, instituiu um Programa de Renda Mínima, comandado pela Secretaria de Assistência Social, cujo benefício monetário correspondia ao valor necessário para se alcançar o limite de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*. Limitado a 1% do orçamento, o Programa focalizava as famílias mais pobres, com crianças de 0 a 14 anos, que além de se submeter a outras provas de insuficiência de renda, também deviam comprovar a matrícula destas crianças em escolas públicas, sem no entanto exigir a frequência a um percentual mínimo de aulas (LÍCIO, 2002).

Como metodologia de monitoramento, eram formados grupos socioeducativos que reuniam as famílias beneficiadas e técnicos da prefeitura mensalmente, ocasião em que se discutiam os problemas encontrados em cada família. Realizava-se também um acompanhamento da utilização dos recursos recebidos por meio das 'cadernetas de consumo', além da verificação da melhoria das condições da família e da atenção dispensada aos filhos, com relação a sua formação educacional. Suas maiores críticas referiam-se ao baixo número de beneficiários, cerca de 2.500 famílias, além da alta complexidade gerencial e operacional que dificultava sua replicação por outros municípios. Outra dificuldade, demonstrada em estudo de DRAIBE (1996), refere-se ao elevado grau de informalidade nas relações de trabalho encontrado no público-alvo do programa.

Repercussões nos Estados e Municípios

Seguindo sempre um desses dois modelos – a renda mínima do Programa de Campinas, como política de assistência social ou a bolsa escola do Distrito Federal, como política educacional –, havia em 1998 pelo menos 24 Programas de Renda Mínima em funcionamento no Brasil, todos com financiamento exclusivo dos entes federativos que os criaram, sendo um no Distrito Federal, três

em Estados (Tocantins, Amazonas e Amapá) e vinte em municípios espalhados pelo país, atendendo a cerca de 125.000 famílias, conforme tabela 2 (LÍCIO, 2002).

Cabe ressaltar que o Distrito Federal, embora equiparado juridicamente a um estado, apresenta, dos pontos de vista territorial e administrativo, características mais próximas às de um município. Além disso, o programa do Amapá, por exemplo, concentrava-se ainda mais em apenas dois municípios (Macapá e Santana), o que revela uma situação ainda tímida dos Estados nestes programas (LÍCIO, 2002).

TABELA 2. PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA IMPLANTADOS EM ESTADOS E MUNICÍPIOS DE 1995 A 1998.

Localidade	UF	Gestão	Início	Nome do Programa	Famílias Atendidas
Amapá	AP	GE	1996	Programa Bolsa Escola	1.200
Amazonas	AM	GE	1996	Direito à Vida	55.800
Belém	PA	PM	1997	Programa Bolsa Escola	4.500
Belo Horizonte	MG	PM	1997	Programa Executivo Bolsa Escola	1.640
Brasília	DF	GDF	1995	Programa Bolsa Escola	22.700
Campinas	SP	PM	1995	Programa Renda Minha	2.400
Catanduva	SP	PM	1997	Programa Bolsa Escola	610
Goiânia	GO	PM	1997	Programa Renda Minha	160
Jundiaí	SP	PM	1996	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima	130
Novo Mundo	MS	PM	1998	Programa Bolsa Escola	70
Osasco	SP	PM	1996	Programa Renda Mínima	250
Ourinhos	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima	120
Paracatu	MG	PM	1998	Programa Bolsa Escola	200
Piracicaba	SP	PM	1997	Programa Cesta Básica e Vale Escola	600
Porto Alegre	RS	PM	1997	Núcleo de Apoio Sócio Familiar	740
Presidente Bernardes	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima	25
Presidente Prudente	SP	PM	1997	Programa Renda Mínima	460
Recife	PE	PM	1997	Programa Bolsa Escola	780
Ribeirão Preto	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima	1.840
Santo André	SP	PM	1998	Renda Mínima (Família Cidadã)	320
Santos	SP	PM	1998	Programa Nossa Família	70
São Luiz	MA	PM	1998	Programa Bolsa Escola	800
Tocantins	TO	PM	1996	Pioneiros Mirins	29.220
Vitória	ES	PM	1996	Família Cidadã	200

GE – Governo Estadual; PM – Prefeitura Municipal – GDF – Governo do Distrito Federal

Fonte: LICIO (2002:67)

Entre 1999 e 2000, outros estados passaram a instituir programas de renda mínima, como por exemplo Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Acre, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo (PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA, 2000). O perfil e abrangência destes programas variam bastante. No Rio de Janeiro cada família recebe um salário mínimo enquanto em Belo Horizonte a quantia é de R\$ 148,93 e no Mato Grosso do Sul, R\$ 136,00. Todavia beneficiam um número ainda reduzido de famílias: no Distrito Federal são 23 mil, em Belo Horizonte 7 mil e no Rio de Janeiro, mil. Em Alagoas, 1.213 famílias recebem mensalmente meio salário mínimo, o mesmo valor fixado nos programas de Goiás e Amapá, e, no Estado de São Paulo, o valor do benefício é de R\$ 50,00.

Uma iniciativa interessante e que vem se consolidando é a de Minas Gerais que em 2000 instituiu o programa “Escola Sagarana: educação para a vida” com o intuito de reduzir a prostituição e o trabalho infantil, a fome, a exclusão social e a evasão escolar beneficiando a região mais pobre do Estado, uma das mais pobres do país, o Vale do Jequitinhonha. As famílias beneficiadas possuem renda *per capita* de R\$ 23,00 e a maioria tem casa própria com chão de terra batida. Cerca de metade não possui energia elétrica nem água e 75% das casas não são servidas pelo esgoto. Outro dado alarmante em relação à situação de pobreza é o alto índice de analfabetismo materno, 94%. O programa contempla 55 mil alunos (cerca de 17 mil famílias) de 840 escolas públicas, com um benefício médio de R\$ 70,00. Em 2001 o orçamento do programa, financiado exclusivamente pelo governo estadual, foi de R\$ 14,5 milhões (HINGEL apud LÍCIO, 2002).

Ressalto que a discussão sobre programas de renda mínima mostrou caráter suprapartidário no Brasil, com iniciativas legislativas de políticos dos mais diversos partidos. Também cabe lembrar que os programas do Distrito Federal, de Campinas e de Ribeirão Preto pagavam às famílias beneficiadas 1(um) salário mínimo, sendo este valor muito significativo para qualquer família abaixo ou no limiar da linha de pobreza, repercutindo, sem dúvida, num maior poder de compra.

1.5 A generalização dos programas

A crescente visibilidade das experiências de renda mínima e bolsa escola ocorridas nas esferas estaduais e municipais estimulou a apresentação, no âmbito do Congresso Nacional, de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o país, resultando na aprovação da Lei 9.533/97, de iniciativa do Deputado Nelson Marchezan (PSDB). Tal lei foi o ponto determinante para a proliferação ainda mais rápida dos programas de renda mínima vinculada à educação no Brasil. Se em 1995 havia apenas duas experiências, em 1998, já eram mais de vinte e, em 2000, com o subsídio federal, havia mais de 1.600 municípios com programas de renda mínima em execução (LÍCIO, 2002).

No final de 2001, quase 100% dos municípios brasileiros tinham programas de renda mínima ou bolsa escola. A Lei 10.219/01, que instituiu o Bolsa Escola Federal, veio a substituir o Programa Renda Mínima da Lei 9.533/97 (ibid.).

O Programa Bolsa Escola Federal trouxe uma série de inovações, definidas a partir da revisão crítica do Programa de Garantia de Renda Mínima e motivadas pelo crescimento da dotação orçamentária prevista pela União. No plano doutrinário, porém, manteve seus princípios básicos de aliar renda mínima à melhoria educacional. Os seus objetivos eram, sobretudo, assegurar a permanência dos alunos mais pobres na escola e motivá-los a estudar e diminuir os ainda altos índices nacionais de evasão escolar e repetência. Mas as ações pretendiam produzir outros efeitos importantes, como a melhoria da qualidade de vida e da distribuição de renda, a recuperação da auto-estima das famílias e o desenvolvimento da cidadania (ibid.).

Verificou-se, portanto, a generalização dos programas de renda mínima e bolsa escola, que se tornaram uma unanimidade nacional em termos de políticas sociais no combate à exclusão social. Das primeiras discussões e experiências localizadas, em meados da década de 1990, até os dias atuais, percorreu-se uma longa trajetória até a adoção do Programa Nacional do Bolsa Escola em 2001. O próprio reconhecimento e visibilidade alcançados pelas experiências bem

sucedidas de implementação dos programas de renda mínima e bolsa escola – exaustivamente avaliadas e reconhecidas por organismos nacionais e internacionais como efetivas na redução dos índices de evasão escolar, na racionalização do gasto social, na melhor focalização das políticas sociais, no aquecimento da economia local e conseqüente aumento da receita tributária – foram também determinantes no incentivo à adesão e cooperação dos municípios ao programa federal (ibid.).

Como se viu, diversos fatores sociais, econômicos, políticos e institucionais determinaram o cenário favorável ao seu desenvolvimento. Uma destas determinantes foi o próprio modelo federativo brasileiro que influenciou sobremaneira esta trajetória, base teórica sobre a qual analisarei os programas de renda mínima vinculados à educação. A análise do binômio competição-cooperação suscita desafios na coordenação de esforços da União, Estados e Municípios acerca da implementação e financiamento deste programa (ibid.).

A seguir, procurei identificar os principais desafios federativos enfrentados pelos entes das três esferas de governo na implementação destes programas, tendo em vista o papel desempenhado por cada um nas diversas experiências de programas de renda mínima implementados no país. Minha análise se concentrará nos programas federais, especialmente o Renda Mínima (Lei 9.533/97), o Bolsa Escola (Lei 10.219/01) e, mais recentemente, ainda em fase de consolidação, o Bolsa Família (Lei 10.836/04), que englobou o Bolsa Escola e mais três programas de transferência direta de renda.

CAPÍTULO 2

O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E OS PROGRAMAS FEDERAIS DE RENDA MÍNIMA E BOLSA ESCOLA

Tomando como base a discussão teórica de LÍCIO (2002), aprofundei-me posteriormente na análise de trabalhos do IPEA e constatei que a implementação e o quadro institucional do Programa Bolsa Família tenta colocar em prática toda uma estrutura organizacional idealizada e revisada desde meados dos anos 90. Defendo também a idéia de que os antigos programas de renda mínima vinculados à educação, conhecidos genericamente como bolsa escola, foram incorporados a uma política mais ampla de assistência social cuja base encontra-se nos propósitos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei 7.842/93, na qual pretendia-se: enfrentar a pobreza, garantir mínimos sociais, atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Segundo VIEIRA (1998), a LOAS foi criada para ser instrumento de controle da pobreza e de abertura aos serviços sociais, apesar de não solucionar o problema da indigência humana. A LOAS criou um tipo de seguridade social não contributiva, para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice, buscando integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de deficiência física. Revisitando VIEIRA (1998), pode-se fazer um comparativo com o atual programa Bolsa Família, ‘carro-chefe’ dos programas sociais do Governo Lula, e verificar que os objetivos do Programa coincidem, na maioria de seus objetivos, aos objetivos pretendidos pelo LOAS já em 1993. Percebi que esta semelhança ainda não foi analisada pelos pesquisadores, entretanto, à medida que o Bolsa Família for se consolidando, estas análises comparativas surgirão, assim como sou da opinião de que é uma questão de tempo para o Programa também visar, em um futuro próximo, uma maior integração dos beneficiários com programas de integração ao mercado de trabalho, atacando, desta forma, a umas das críticas mais evidentes ao Bolsa Família: este não tem

‘porta de saída’, uma vez que nada está sendo feito para acabar com a dependência dos beneficiários da ajuda monetária recebida.

No Brasil, a implementação descentralizada de programas de renda mínima vinculada à educação, conhecidos como bolsa escola, insere-se numa tendência mais ampla da crescente importância da esfera pública municipal, em particular no âmbito das políticas sociais. Em grande parte isto se deve à ampliação da sua competência fiscal e ao aumento das transferências intergovernamentais.

Verificou-se no período recente o desenvolvimento de uma articulação efetiva entre o governo federal e os governos municipais no sentido de coordenar esforços, primeiro para a implementação do Programa de Renda Mínima vinculada a ações socioeducativas (Lei 9.533/97) e, posteriormente, para a implementação do seu substituto, o Programa Bolsa Escola (Lei 10.219/01). Em outubro de 2003, mostrando uma dinâmica nesta área no Brasil, o governo federal lança o Bolsa Família (Lei 10.836/04).

É ainda indefinida a participação dos estados na gestão e financiamento destas políticas. Embora num primeiro momento tenham se mostrado ausentes, os governos estaduais recentemente começaram a instituir programas de forma autônoma e sobreposta, sem esboçar uma cooperação mais efetiva com as iniciativas federal e municipal em andamento.

Foi o pioneirismo de algumas administrações locais, por meio de iniciativas autônomas, que trouxe para o plano da realidade uma questão até então confinada à esfera das discussões políticas e acadêmicas. O deslocamento do debate sobre políticas de renda mínima do plano municipal para o federal, aliado à aparente ‘negligência’ dos estados, impõe uma reflexão maior sobre a melhor maneira de se coordenar esforços nos três níveis de governo para sua implementação, tendo em vista que o arranjo institucional é, em grande parte, responsável pelo seu bom desempenho (LÍCIO, 2002).

Diante disso, suscitam-se algumas questões de cunho federativo acerca dos modelos adotados pelos programas Renda Mínima, Bolsa Escola e Bolsa Família, cujo estudo pressupõe uma prévia análise do federalismo e do processo

de descentralização das políticas sociais. Para tanto, resgatarei preliminarmente os principais conceitos teóricos que envolvem o tema bem como os processos que definiram o padrão de relações governamentais do modelo federativo brasileiro, sobretudo em relação à implementação das políticas sociais. A seguir, passarei para a análise, sob a ótica federativa, da implementação do Programa Renda Mínima e as principais mudanças trazidas pelo Programa Bolsa Escola Federal e sua posterior inclusão no Bolsa Família.

Como referencial teórico, utilizei principalmente os estudos de ABRUCIO & FERREIRA COSTA (1999), relativo ao contexto federativo brasileiro e ABRUCIO & SOARES (2001), que se aprofunda mais na questão da descentralização.

2.1 Modelo Federativo Brasileiro

Segundo ABRUCIO & SOARES (2001), *Federação* é uma forma de organização política e territorial do poder que se baseia num modelo intrinsecamente contratual de relações intergovernamentais, onde a soberania é compartilhada, concretizando uma situação de compatibilidade entre autonomia e interdependência, na qual as instituições procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria.

É também na esperança de simetria que se baseia o pacto federativo. Uma das razões para o sucesso do federalismo é um balanceamento geográfico do tamanho do Estado, da riqueza e da população. No Brasil há uma disparidade em relação a esses requisitos, com acentuada desigualdade. A solução encontrada foi a busca do equilíbrio, através de divisões regionais por grupos de estados, divisão de tributos, criação de incentivos fiscais e a redistribuição de receitas. A assimetria, portanto, é uma característica fundamental do federalismo brasileiro (RAMOS apud LÍCIO, 2002).

A opção pelo federalismo se instaurou com a Constituição Republicana de 1891. Diferentemente do federalismo norte-americano, onde colônias independentes se uniram em prol de um interesse maior, o federalismo brasileiro

se orientou pela descentralização quando da sua fundação. Passamos do Império, unitário e centralizado, para a República, federativa e descentralizada, todavia com uma distribuição de poder extremamente desigual. Aliás, pode-se mesmo afirmar que esta é uma das principais raízes da desigualdade brasileira. Embora politicamente todos os estados gozassem do mesmo *status*, ao se observar o período da República Velha (1889-1930) constata-se que, basicamente, São Paulo e Minas Gerais definiam os rumos do país (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1999).

Embora tenha sofrido algumas transformações ao longo da sua história, foi apenas na década de 1980 que se observou uma inflexão no modelo federativo que predominou até o período do regime militar. No período que vai de 1930 a 1980, o governo federal se fortaleceu nos planos político, econômico e administrativo. Esse processo quase sempre foi realizado por vias autoritárias, como no Estado Novo e no regime militar, caracterizado por um modelo federativo centralizador, por meio do qual a União buscou controlar os poderes estaduais e municipais nos âmbitos político, financeiro e administrativo, além da ampla expansão da intervenção estatal nas áreas econômica e social (LÍCIO, 2002).

O processo de 'redemocratização' deu lugar a um novo modelo federativo, conduzido por dois fatores. De um lado houve o enfraquecimento do governo federal, por causa da deslegitimação dos governantes militares e da crise de financiamento do Estado desenvolvimentista. De outro lado, as elites estaduais e municipais se fortaleceram, principalmente as oposicionistas, e assumiram a descentralização como sinônimo da democratização. Esta descentralização levou à criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista (ABRUCIO & SOARES, 2001).

A partir da implantação do Plano Real, em julho de 1994, entretanto, começaram a surgir novas transformações no federalismo brasileiro, sobretudo nas áreas fiscal e financeira, com alguns ajustes que buscaram minimizar os efeitos perversos da descentralização desordenada ocorrida até então. Embora os arranjos intergovernamentais ainda estejam bastante descoordenados, o

fortalecimento do governo federal, via medidas tributárias centralizadoras, reverteu boa parte do pêndulo federativo antes favorável aos estados. Contudo, o resultado final destas alterações no plano tributário não foi uma redução das receitas estaduais e municipais, já que a carga tributária aumentou o suficiente para repor possíveis perdas. O que houve foi o crescimento significativo dos recursos à disposição do Executivo Federal, conforme se verá mais adiante (LÍCIO, 2002).

Antes de descrever o panorama das relações governamentais resultante deste processo, farei uma breve análise da descentralização iniciada na década de 1980.

2.2 O Processo de Descentralização e as Políticas Sociais

JUNQUEIRA (1997) define *descentralização* como um de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos, resultando em transferência e conquista de autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas.

Além de favorecer a democratização do poder local, a descentralização pode incentivar inovações administrativas, além da eficácia e da eficiência da ação governamental. De fato, a proximidade em relação aos cidadãos permite otimizar a participação política e a *accountability*. Afinal, a maior autonomia dos governos locais obriga-os também a encontrar novas soluções, aumentando a necessidade e a possibilidade de inovação. Outra possibilidade é a diminuição dos custos de transação que envolvem a centralização excessiva de recursos e atribuições, especialmente em países de grande extensão territorial e com vários níveis de governo (LÍCIO, 2002).

Todavia, o êxito do processo de descentralização é determinado pela natureza das instituições que lhe sustentam, o contexto social, político e econômico, bem como o equilíbrio no plano intergovernamental. Uma saída, portanto, é desvincular-se da dicotomia centralização *versus* descentralização,

buscando os equilíbrios vertical (entre os governos nacional e subnacionais – estados e municípios) e horizontal (dos governos locais entre si). Nada impede, inclusive, de mover-se em ambas as direções, descentralizando algumas atribuições e centralizando outras (LÍCIO, 2002).

Com a Constituição de 1988, a descentralização passou a ocorrer em meio a alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais com o resgate das bases federativas do Estado brasileiro. Com esta Constituição, os estados e municípios passam a ser politicamente autônomos e expandem sua ingerência sobre recursos fiscais com a ampliação da parcela de tributos federais que são automaticamente transferidos aos governos subnacionais (ALMEIDA apud LÍCIO, 2002).

As políticas sociais constituíram-se em um foco de análise profícuo desse processo de retomada das bases federalistas e da descentralização em curso, quando verificou-se o esgotamento do padrão de desenvolvimento e o desgaste do modelo político autoritário, contexto em que renasce as aspirações federalistas. Assim, é no terreno da redefinição de competências entre esferas de governo na promoção de políticas e programas sociais que se colocam com nitidez dilemas envolvidos no redesenho do pacto federativo. Neste contexto, observou-se que a reação ao autoritarismo e a transição democrática vieram acompanhadas de forte movimento em prol da descentralização. Neste sentido, a descentralização foi recorrentemente concebida como transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, instância subnacional reconhecida como o *locus* adequado para a concretização do controle democrático por parte dos cidadãos (ALMEIDA apud LÍCIO, 2002).

O modelo federativo brasileiro tem tido dificuldades para democratizar sua estrutura e estabelecer padrões de relações intergovernamentais que fujam da dicotomia centralização autoritária *versus* descentralização oligárquica, embora tenha sofrido transformações importantes ao longo do seu desenvolvimento.

A crise fiscal dos anos 80 provocou o aumento da complexidade das atividades governamentais, tornando mais difícil a assunção exclusiva da maioria das políticas pelo plano nacional. De forma paradoxal, tanto a direita como a

esquerda lutavam para descentralizar a gestão das políticas sociais. A primeira, no intuito de diminuir déficits e reduzir o tamanho do aparelho estatal do governo federal, transferindo responsabilidades tanto para as esferas estaduais quanto municipais, e a segunda, em nome da democratização do Estado, mediante a maior aproximação entre governantes e governados (LÍCIO, 2002).

Como resultado, de um lado constatou-se o governo federal tentando manter o controle político e financeiro sobre os serviços, mesmo num contexto de crise fiscal, para isso transferindo responsabilidades a estados e municípios sem um modelo claro de coordenação federativa. De outro, encontravam-se governadores e, em menor grau, prefeitos, procurando extrair da União mais recursos tributários, desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas, no intuito de assegurar para seus estados e municípios o máximo de recursos com o menor grau de vinculação possível, garantindo, assim, que aparecessem como os 'provedores' desses serviços sociais diante de seus eleitores. Esta realidade está presente até hoje no Brasil (LÍCIO, 2002).

Assim, apenas o discurso genérico contra a centralização das políticas sociais já não dava conta das necessidades da sociedade, levando à reavaliação do 'mito' da autonomia local como solução para a desigualdade social e econômica, além da revalorização do papel dos governos federal e estadual não apenas no financiamento, mas, também, no planejamento, coordenação, assistência técnica e avaliação das políticas locais (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1999).

Ressalta-se, portanto, a importância dos mecanismos de coordenação e cooperação dentro da federação brasileira, capazes de tornar as barganhas federativas menos custosas à população e menos vinculadas ao cálculo meramente eleitoral dos governantes:

“...é cada vez mais evidente a necessidade de constituição de complexas ‘redes’ que articulem e coordenem a ação dos sistemas públicos das três esferas de governo com a das organizações da sociedade civil e mesmo da iniciativa privada, criando-se um jogo de responsabilidades mútuas e não um jogo de distribuição de perdas e benefícios entre os agentes do Poder público municipal, estadual e federal.” (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1999:114)

O processo de descentralização e as inovações municipais ainda encontram inúmeras dificuldades para seu melhor desenvolvimento. Além da desigualdade de condições econômicas e administrativas, há que se enfrentar outro obstáculo, qual seja, o atual padrão de relações intergovernamentais, predatório e não-cooperativo que vai de encontro ao modelo de ‘redes’ integrado e coordenado acima descrito.

2.3 Panorama das relações intergovernamentais no Brasil

a) Perspectiva Teórica

Diversos modelos procuram explicar o funcionamento ideal do jogo federativo a partir de mecanismos cooperativos e competitivos que determinam os padrões de relacionamento intergovernamental. A diferença entre estes modelos encontra-se na ênfase que cada um dá a um dos aspectos do binômio competição-cooperação.

Segundo LÍCIO (2002), DYE (1990) é um dos defensores do modelo competitivo, que se baseia no pressuposto de que a competição entre os entes federativos aumenta o controle sobre o poder e melhora a prestação dos serviços públicos. Esta concepção valoriza os governos locais como eixos centrais da estrutura federativa, somada a uma visão negativa da União cuja atuação deveria ser a mais reduzida possível. Seus méritos seriam evitar centralizações de caráter autoritário, desfavorecer o paternalismo e incentivar a inovação governamental.

Além disso evitaria o 'excessivo entrelaçamento' entre os entes federativos, o que, além de poder comprometer a autonomia de cada um, diminuiria a capacidade de os cidadãos exercerem a *accountability*, uma vez que tornaria opaca a divisão de responsabilidades.

Para ABRUCIO & SOARES (2001), quanto mais heterogêneo o país, seja em termos culturais seja em termos socioeconômicos, mais difícil é a adoção única e exclusiva do federalismo competitivo, pois é razoável supor que o comportamento da concorrência entre os entes federativos leve ao aumento das desigualdades na alocação dos recursos dentro da Federação, sem garantia de equidade. Além disso, segundo as premissas do modelo, é imprescindível que os governos estaduais e municipais sejam independentes do governo federal tanto política quanto financeiramente, sob o risco de repassarem a ele os custos de suas decisões.

A valorização de mecanismos cooperativos dentro de uma federação caracteriza outro modelo, no qual procura-se estabelecer mecanismos que garantam ações conjuntas nas políticas, com a representação e participação de todos os atores federativos. Trata-se do federalismo cooperativo cuja estratégia é compartilhar tarefas de forma que há uma mistura entre as atividades dos níveis de governo. Este modelo valoriza a importância da União dentro do sistema federativo (ABRUCIO & SOARES, 2001).

Tal qual o modelo competitivo, o modelo cooperativo tem recebido várias críticas. Muitas vezes a cooperação tem sido construída apenas no âmbito vertical, resultando mais em subordinação que em parceria, prejudicando a autonomia dos governos estaduais e municipais. Além disso, pode dar causa ao enrijecimento da estrutura de relações intergovernamentais, reduzindo a capacidade de inovação de cada ente federativo.

Segundo ELAZAR (1993), o sucesso do sistema federal não está na adoção de um ou de outro modelo, mas sim na sua combinação, isto é, no equilíbrio entre competição e cooperação entre o governo central e as unidades subnacionais (estados e municípios). A obtenção deste equilíbrio depende da criação de instituições, políticas e práticas governamentais que reforcem os laços

de parceria entre os entes, sem que se percam seu pluralismo e autonomia característicos da estrutura federativa, de modo a potencializar o sentimento de autogoverno e a esperança de simetria entre os participantes.

Neste sentido, o êxito do federalismo vincula-se à existência de mecanismos institucionais que garantam a manifestação do pluralismo, coordenando os arranjos contratuais informadores das negociações e barganhas entre os entes federativos. Sobretudo neste modelo, as instituições são fundamentais para o jogo federativo, na medida em que a melhor estratégia para os jogadores é procurar institucionalizar as negociações, garantindo, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade.

b) A emergência do modelo predatório e não-cooperativo

Segundo ABRUCIO & SOARES (2001), o modelo federativo brasileiro não se coaduna nem com o modelo competitivo, nem com o modelo cooperativo, e muito menos com o padrão competição/cooperação proposto por ELAZAR (1993). O modelo brasileiro desenhado ao longo da 'redemocratização' se caracterizou, grosso modo, como predatório, principalmente pelo fato de os estados repassarem suas externalidades para a União. Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais foram marcadas pela capacidade dos estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal e não se responsabilizarem por esse processo, mesmo quando assinavam contratos federativos.

Ao longo da 'redemocratização' vigorou um jogo de competição não-cooperativo dos estados entre si. De acordo com ABRUCIO & FERREIRA COSTA (1999), isso aconteceu devido à multipolaridade que se instalou nas relações interestaduais. A preponderância de alguns estados do Sudeste sucumbiu, em parte, em virtude da desconcentração econômica realizada pelo II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Não necessariamente porque tenha perdido

grande parcela de poder; o fato é que aumentou o número de estados médios, e alguns deles souberam utilizar desta nova situação.

Não obstante o advento desta multipolaridade, a desigualdade regional no país ainda é enorme, agravada pela descrença nos mecanismos que se propõem a atenuá-lo, como a SUDENE, os bancos de desenvolvimento regional (BASA, Banco do Nordeste) e os fundos de desenvolvimento regional. Embora continuem recorrendo a estas formas de financiamento, os estados têm apostado cada vez mais nos incentivos fiscais, o que tem levado a outro dilema federativo – a guerra fiscal, a qual o governo federal pretende pôr fim com a unificação das legislações estaduais do ICMS, tema esse que ainda está em debate na agenda da reforma tributária.

As conseqüências deste modelo predatório e não-cooperativo, que ABRUCIO (1994) chama de ‘federalismo estadualista’, são inúmeras, afetando as finanças públicas estaduais, o equilíbrio fiscal na Federação, a democratização das estruturas políticas estaduais, municipais e nacionais e a efetividade dos programas descentralizados, uma vez que seu sucesso depende da criação de mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo. Por isso, a existência de um federalismo predatório e não-cooperativo foi um grande obstáculo à melhoria das políticas públicas em geral, especialmente no campo das políticas sociais. No caso dos municípios, verifica-se também a ausência de mecanismos que incentivem a cooperação horizontal basicamente em razão de dois fatores: a lógica redistributiva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e a fragilidade jurídica e institucional dos consórcios intermunicipais.

O benefício do FPM pode ser obtido por qualquer distrito que vire município, e, portanto, há um incentivo natural para o desmembramento, razão pela qual assistimos na última década à multiplicação de pequenos municípios, número que saltou de 4.189 em 1988 para 5.507 em 1997 (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1999). Os novos municípios são muito dependentes das transferências provenientes do estado e do governo federal, dotados de limitadas capacidades financeira e administrativa. LÍCIO (2002) lembra que quase 45% dos municípios de pequeno porte (até 10 mil habitantes) têm no FPM de 40 a 60% de

sua receita total. Muitos simplesmente não recolhem os impostos municipais, IPTU e ISS, por exemplo, porque sequer dispõem de uma estrutura mínima de arrecadação.

Quanto à criação de consórcios intermunicipais, existem várias limitações que comprometem sua institucionalização e continuidade. Uma delas se refere ao fato de ser instituto vinculado ao direito privado, o que o torna vulnerável a interferências políticas. Um exemplo disso é a necessidade do aval de outro ente federativo superior para a obtenção de empréstimo internacional por parte dos consórcios: em tese, não há o menor interesse para um governador avalizar um consórcio formado por adversários políticos, os quais ganhariam maior independência em termos de recursos e administração das políticas públicas. Tais limitações, corroboradas pela possível descontinuidade administrativa resultante da mudança de governo, inibem ações que busquem um resultado cooperativo (LÍCIO, 2002).

c) Relações intergovernamentais e políticas sociais: três vertentes principais

Segundo ABRUCIO & FERREIRA COSTA (1999), há uma gama variada de opções relativas ao padrão ideal de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais no Brasil.

A *primeira vertente* é favorável a algum tipo de federalismo mais ou menos *cooperativo*, na qual as tarefas de planejamento e coordenação geral cabem ao governo federal, e as de planejamento e coordenação regional aos governos estaduais e a implementação aos municípios e/ou empresas privadas e/ou organizações não governamentais (ONGs). A avaliação das políticas seria responsabilidade das três esferas de governo, cada uma procurando identificar em sua área de competência obstáculos legais, políticos, sociais, deficiências técnico-administrativas, relação custo/benefício, etc. O financiamento das políticas deve ser compartilhado entre as três esferas de governo visando aos princípios de equidade social e do equilíbrio federativo – com a perspectiva de redução

gradativa das desigualdades econômicas regionais sem perda de autonomia política e com respeito às diferenças sociais e culturais entre as regiões do país.

A *segunda vertente*, mais dualista, considera a autonomia política e tributária dos governos locais – e, portanto, a responsabilidade fiscal e a liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas, derivada dessa autonomia – os principais elementos estimuladores do desenvolvimento econômico e do amadurecimento políticos dos municípios. A grande desigualdade de renda entre as regiões e municípios tenderia a ser reduzida pelo estímulo à mobilização das potencialidades locais, fruto da necessidade de ‘competir’ por recursos tanto no setor privado quanto dos governos federal e estaduais, que reduziriam as transferências automáticas de receitas, reduzindo-as por transferências ‘condicionadas’ ao desempenho fiscal e à eficácia das políticas sociais implementadas pelos municípios.

A *terceira vertente*, ainda restrita aos meios acadêmicos, procura articular o modelo ‘vertical’ de relações intergovernamentais, exemplificada pela primeira vertente, com o modelo ‘horizontal’, característico da segunda vertente. Desse modo, em vez de fragmentar as políticas, como no modelo ‘competitivo’, ou segmentá-las, como no ‘verticalizante’, o modelo denominado ‘coordenação/cooperação’ propõe a criação de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação de políticas sociais em cada uma das esferas de governo. Dependendo do nível de governo responsável pela execução da política, as respectivas instâncias teriam um perfil mais ‘vertical’, isto é, envolveriam as três esferas, como no caso de políticas nacionais, ou mais ‘horizontal’, implicando a participação de vários governos de um mesmo nível – estadual ou municipal – ou, então, representantes dos dois níveis subnacionais. Este modelo permite a composição de instâncias governamentais com os mais variados perfis, flexibilizando bastante o processo de decisão dentro de um sistema federativo.

É com base nas perspectivas apontadas por cada uma destas vertentes que passarei, mais adiante, à compreensão do padrão de relações

intergovernamentais predominante na implementação dos programas Renda Mínima, Bolsa Escola (experiência de 2001 a 2003) e Bolsa Família.

2.4 Gasto Social e Redistribuição de Recursos: o desempenho das três esferas de governo

No período compreendido entre o final do Governo Fernando Henrique e o início do Governo Lula, começaram a se esboçar as reações do governo federal contra a descentralização financeira, voltando a uma situação anterior à Constituição de 1988, via adoção de uma política de aumento das alíquotas das contribuições e impostos que não são compartilhados com as esferas subnacionais, como as contribuições sociais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, impõe limites à dívida e à despesa com pessoal e proíbe o socorro do governo federal se as esferas subnacionais contraírem novas dívidas.

A sociedade já está esboçando uma reação à 'fúria arrecadatória' do governo Lula ao organizar movimentos nacionais contrários à elevação de impostos. A recente revogação da Medida Provisória 232 foi a maior vitória até o momento. O Governo Lula atualmente tem batido recordes de arrecadação no início de 2005 e reconhece que a carga fiscal já chegou a 35,78% do PIB, segundo o Ministério da Fazenda. A tabela 3 mostra a crescente evolução da carga tributária.

TABELA 3 - CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO PIB – 1997 a 2004

Ano	% do PIB
1997	29,03
1998	29,74
1999	31,74
2000	32,49
2001	33,92
2002	35,53
2003	34,88
2004	36,74

Fonte: Ministério da Fazenda (2005)

Quanto aos gastos sociais, SOUZA (2001) aponta que, de modo geral, os governos subnacionais estão realizando esforços para manter ou aumentar sua participação na provisão de serviços sociais, amortecendo, assim, as conseqüências da política federal de estabilização econômica e contingenciamentos orçamentários. O governo federal permanece como o principal investidor na área social, todavia de forma específica e direcionada: 65% dos recursos vão para o sistema previdenciário, 17% para a saúde e 8,5% para a educação.

SERRA & AFONSO (1999) destacam que os movimentos no sentido de redistribuição dos recursos públicos, que reforçam ainda mais a tese de fortalecimento dos governos subnacionais, sobretudo os municipais. Em *termos verticais*, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais ou menos transferências constitucionais). Em *termos horizontais*, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões menos desenvolvidas.

LÍCIO (2002:83-84)) lembra que, apesar do esforço redistributivo embutido na Constituição de 1998, este tem se mostrado insuficiente para a redução da pobreza e da desigualdade, seja social, seja regional. A forma de financiamento da Seguridade Social tem se mostrado insuficiente para concretizar o modelo universalista da Constituição. Saúde e Assistência Social tornaram-se direitos universais, sem uma correspondente fonte de custeio compatível com esta ampliação de direitos. Portanto, são necessárias ações mais efetivas neste sentido, tais como a instituição de políticas diretas de combate à pobreza como a transferência direta de renda.

No capítulo anterior, verificou-se que as primeiras discussões e experiências localizadas de 1995 aos dias atuais percorreram um longo caminho até a adoção do Bolsa Escola Federal, em 2001, e sua posterior incorporação pelo Bolsa Família, em outubro de 2003. O modelo federativo brasileiro influenciou esta trajetória, sobretudo no que se refere às mudanças de padrão de relações intergovernamentais na área de políticas sociais. Suscitam-se, então, duas questões principais na coordenação de esforços entre União, estados e municípios acerca da implementação e financiamento desta política:

- de que forma tal desenho articula incentivos à cooperação na busca pela maximização de seus objetivos e resultados?
- que desafios serão enfrentados na construção de uma política que coordene, positivamente, os esforços de todos os níveis de governo e da sociedade civil?

Estas indagações nortearão, a seguir, a análise dos Programas de Renda Mínima, implementado nos anos de 1999 e 2000, Bolsa Escola, implementado em 2001, e Bolsa Família, implementado a partir de 2004, tomando por base as três vertentes que orientam a discussão relativa ao padrão das relações intergovernamentais que emergem da implementação das políticas sociais no Brasil.

2.5 Programa Federal de Renda Mínima Vinculada a Ações Socioeducativas – Lei 9.533/97

Este programa é o que antecedeu o Bolsa Escola Federal e durou menos de 2 anos. A Lei 9.533, que o instituiu em 10 de dezembro de 1997, só foi regulamentada pelo Decreto 2.609, de 03 de junho de 1998, sendo que sua implementação só teve início efetivamente a partir de março de 1999. Vigorou até fevereiro de 2001, quando deu lugar ao Bolsa Escola (LÍCIO, 2002).

A Lei 9.533/97 autorizava a União a co-financiar, em 50%, programas municipais de renda mínima vinculados à educação. Para tanto, os programas deviam atender as famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de 14 anos, desde que se encontrassem matriculados e freqüentando escolas públicas. O valor mínimo do benefício era de 15 reais por família (ibid.).

Com a participação de municípios e dos estados no financiamento do programa, a Lei permitia a utilização de recursos destinados à assistência socioeducativa (apoio pedagógico aos trabalhos escolares, a alimentação e práticas desportivas oferecidas aos alunos), em horário complementar ao da freqüência no ensino fundamental para os filhos e dependentes das famílias beneficiárias, dando preferência, porém, aos municípios que destinassem menos de 50% dos seus recursos à assistência financeira às famílias. Cabe ressaltar aqui que os 'programas socioeducativos' ficavam na maioria das vezes somente no papel, pois as escolas dificilmente a cumpriam, além do mais, boa parte das escolas públicas brasileiras têm mais de dois turnos de aulas, não sendo possível a ocupação de salas e ginásios para atividades para alunos de outros turnos. Esta contrapartida foi abolida no Programa Bolsa Família, sendo exigida somente a freqüência escolar de 85% por parte das famílias em relação à educação (ibid.).

A Lei previa que o apoio da União aos programas municipais seria estendido gradualmente de 1998 até 2002, tendo prioridade nos primeiros anos os municípios com menor IDH. LÍCIO (2002) lembra que, além do baixo valor do benefício, outras críticas se faziam a este Programa. A primeira se referia à

limitação do apoio federal aos municípios com receita corrente por habitante e renda familiar *per capita* inferior à respectiva média estadual. A segunda crítica é quanto ao estabelecimento de um percentual fixo de 50% para a repartição das despesas entre o governo federal e os municípios, sem considerar os desníveis na capacidade financeira. Não se deve esquecer que cada município, isoladamente ou em conjunto com o seu estado, deveria se responsabilizar pelos outros 50%, o que, em teoria, beneficiaria mais os municípios mais ricos.

Todavia, apesar das expectativas iniciais negativas, os primeiros resultados do Programa não confirmaram as previsões pessimistas. A tabela 4 descreve a situação do Programa em 30/10/2000 por estado e a tabela 5 por região.

TABELA 4 – ATENDIMENTO DO RENDA MÍNIMA POR ESTADO

UF	No de Municípios pagos	Participação da União	Valor Médio por Família	Beneficiários de 7 a 14 anos	Famílias Beneficiadas
AC	3	450.507,48	43,32	7.398	3.008
AL	37	4.061.558,14	43,54	71.043	34.622
AM	15	1.636.928,91	50,88	44.137	19.520
BA	210	27.075.708,09	37,93	459.857	226.427
CE	52	6.313.106,48	39,16	104.135	59.522
ES	56	5.035.027,29	44,75	81.594	38.025
GO	39	1.149.708,01	34,31	20.575	11.094
MA	60	5.456.570,27	42,02	130.809	69.616
MG	334	19.057.743,62	38,84	329.035	166.213
MS	17	517.770,81	37,94	6.119	3.378
MT	45	1.812.786,78	43,42	49.364	24.269
PA	24	1.320.723,29	49,55	60.102	23.978
PB	90	4.881.723,15	39,95	121.367	62.673
PE	82	9.918.929,32	35,21	201.342	103.028
PI	19	592.608,59	42,10	14.345	6.638
PR	72	1.342.399,11	32,60	27.072	15.524
RJ	43	2.631.254,98	33,03	62.086	35.726
RN	61	3.806.963,01	38,52	70.854	36.743
RO	3	320.288,01	19,76	6.572	2.702
RR	1	201.727,32	35,31	1.573	952
RS	77	2.242.690,70	38,02	34.904	19.432
SC	54	1.436.020,20	30,11	20.071	12.212
SE	31	2.554.287,01	40,42	42.182	20.109
SP	182	3.781.506,45	31,92	57.691	30.522
TO	17	400.088,85	41,87	10.543	5.281
TOTAL	1624	107.998.088,85	38,58	2.034.770	1.031.244

Fonte: Comitê Assessor de Gestão do PGRM e FNDE (2000)

TABELA 5 – ATENDIMENTO DO RENDA MÍNIMA POR REGIÃO

REGIÃO	No de municípios pagos	Participação da União	Valor médio mensal do Benefício por Família em R\$	Beneficiários de 7 a 14 anos	Famílias Beneficiadas
Centro-Oeste	118	3.880.354,45	39,39	86.601	44.022
Norte	46	3.930.175,10	39,56	119.782	50.160
Sul	203	5.021.110,01	33,58	82.047	47.168
Sudeste	615	30.505.532,34	37,14	530.406	270.486
Nordeste	642	64.661.454,06	40,04	1.215.934	619.408
Total	1624	107.998.625,96	38,58	2.034.770	1.031.244

Fonte: Comitê Assessor de Gestão do PGRM e FNDE (2000)

Conforme mostra a tabela 5, em seu primeiro ano e meio de experiência, mais de 2/3 dos municípios beneficiados se encontravam uniformemente distribuídos pelas regiões Nordeste e Sudeste, que concentram o maior número de pobres do país. São os municípios localizados no Estado da Bahia que receberam o maior repasse de recursos – 27 milhões de reais – sinal de que estavam alocando a mesma contrapartida no financiamento do programa (LÍCIO, 2002). Esta constatação é extremamente positiva, pois a Bahia é o Estado que, em números absolutos, possui mais pobres. A Bahia também é o Estado brasileiro com o maior número absoluto de pessoas vivendo na área rural e com a maior população sem acesso à energia elétrica.

Cerca de 60% dos recursos do programa foram destinados aos municípios do Nordeste, onde residiam 60% das famílias beneficiadas. Em seguida vem o Sudeste, recebendo 29% das transferências. Considerando que a contrapartida municipal era de 50% em relação ao montante repassado pelo governo federal,

conclui-se que estava havendo um esforço fiscal muito maior por parte dos municípios do Nordeste na implementação do programa.

Com relação ao valor médio dos benefícios, verifica-se que este era maior no Nordeste, cerca de R\$ 40,00 por família. No Sudeste este valor médio caía para R\$ 37,00 e no Sul era de somente R\$ 33,50 por família. Todavia, deve-se analisar estes dados levando-se em consideração que o custo de vida (alimentação, habitação, transporte, etc) geralmente é maior nas regiões Sul e Sudeste do que no Norte e Nordeste. Neste sentido, verificou-se que a transferência de renda teria um impacto muito maior na qualidade de vida dos pobres do Nordeste do que nos pobres do Sul e Sudeste. Além disto, a remuneração do trabalho infantil no Nordeste é tão baixa que este programa acabava por constituir em incentivo para que a criança permanecesse na escola. Nos grandes centros, ao contrário, pedir esmola e vender doces nos semáforos rendia num só dia o valor mensal recebido como benefício neste programa, tirando sua atratividade para que a criança trocasse a rua pela escola (LÍCIO, 2002).

Ao contrário das expectativas iniciais pessimistas por parte dos pesquisadores, os primeiros resultados do Renda Mínima se revelaram uma boa estratégia de combate à pobreza, embora de forma lenta e gradual devido à escassez de recursos à sua disposição, uma vez que só foram contemplados os 40% dos municípios mais pobres de cada Estado (LÍCIO, 2002).

Análise Teórica

Dada a permanente escassez de recursos do governo federal para programas sociais, esta lei propiciou uma 'saudável competição' entre os municípios que, por sua vez, somente eram contemplados pelo convênio se implementassem um bom programa de renda mínima vinculado a ações socioeducativas. Esta competição aumentou a possibilidade de inovações e aperfeiçoamento do Renda Mínima. Além disso, o fato de a União prover 50% do

orçamento fazia com que os municípios se motivassem a destinar mais recursos de sua receita tributária para este programa, na seguinte perspectiva: quanto maior sua contrapartida, maior o repasse federal, possibilitando maior transferência de renda às famílias pobres, aquecimento do comércio local e aumento da arrecadação tributária (LÍCIO, 2002).

No limite, a Lei 9.533/97 também promovia a cooperação dos governos federal e municipais. À medida que atribuía ao governo federal o repasse de recursos para que os municípios viabilizassem a execução do programa, reconhecia a incapacidade financeira destes, individualmente, promovendo certa uniformização de tratamento, embora o regime de alíquota fixa impedisse que esta uniformização fosse plena. Além disso, por se tratar de um convênio, cada município ou estado interessados deveria individualmente prover esforços para ser admitido no programa (ibid.).

Verificou-se, todavia, que o desenho do Programa Renda Mínima favorecia alguns aspectos positivos das relações intergovernamentais entre governo federal e governos municipais na sua implementação, articulando incentivos tanto à cooperação quanto à competição, de modo a potencializar os resultados dos esforços destes entes federativos. Entretanto, apesar de recomendar a participação dos estados, o desenho do programa não demonstrou possuir incentivos suficientes para concretizar sua participação. A pouca duração do programa não permitiu que esse grande desafio fosse enfrentado para o seu aperfeiçoamento (ibid.).

2.6 Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola – Lei 10.219/2001

O Programa Federal do Bolsa Escola substituiu o Renda Mínima. Em janeiro de 2001 foram distribuídos os últimos benefícios do Renda Mínima. Em fevereiro foi editada a Medida Provisória 2.140 que instituiu o formato adotado pelo Bolsa Escola Federal. Em abril, a M.P. 2.140 foi convertida na Lei 10.219/01 e em maio foi editado o Decreto 3.823/2001 que regulamenta a mencionada lei.

Somente a partir de julho de 2001 é que os benefícios voltaram a ser pagos. O corte dos benefícios às famílias, de mais ou menos seis meses, pode ter comprometido o ano escolar de milhões de crianças que dependiam do benefício para poderem freqüentar a escola, mostrando a persistente descontinuidade que há quando um programa é substituído por outro, além de comprometer os resultados sociais positivos que a política vinha alcançando (LÍCIO, 2002).

A seguir, analiso as principais mudanças trazidas pelo Bolsa Escola em relação ao Renda Mínima.

Em *primeiro lugar*, no novo formato do Bolsa Escola, o governo federal responde por 100% dos recursos do programa, cabendo aos municípios o cadastramento das famílias e o controle da freqüência dos alunos. A principal fonte de recursos vem do Fundo de Combate à Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional N° 31, de 14/12/2000, e regulamentado pela Lei Complementar 111, de 6 de julho de 2001. O Fundo Nacional de Combate à Pobreza foi instituído para vigorar até o ano de 2010 e a previsão de sua arrecadação gira em torno de R\$ 4 bilhões anuais. Dos gastos realizados pelo Fundo em 2004, 60% foram para o Programa Bolsa Família e 11% para o Programa Brasil Escolarizado, que distribuiu merenda escolar (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2004).

Uma *segunda mudança* diz respeito à ampliação da faixa etária do público-alvo, de 7 a 14 anos para 6 a 15 anos, ampliando a oportunidade para a conclusão do ensino fundamental.

A *terceira mudança* diz respeito à *universalização* do programa e suas conseqüências, como por exemplo, a diminuição do valor médio do benefício pago às famílias em relação ao Renda Mínima. Sob a justificativa do preço a ser pago pela universalização do programa, o Bolsa Escola chegou ao valor de R\$ 15,00 por benefício. Não se deve esquecer que o valor pago pelo Programa Renda Mínima já era insuficiente para alcançar seus objetivos. Todavia, esta opção do governo federal, apesar de dar causa à diminuição do valor do benefício, ampliou consideravelmente o número de beneficiários do Programa. Entre os seus méritos estava em nivelar as condições dos municípios no combate

à pobreza. Nada impede, no entanto, que estados e municípios complementem os recursos repassados pela União.

Segundo dados do MEC de 2001, no Brasil existiam 10,7 milhões de crianças de 6 a 15 anos que viviam em famílias com renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*. Com base nos dados demográficos e socioeconômicos fornecidos pelas instituições oficiais de pesquisas e estatísticas, o IBGE e o IPEA, o governo federal estabeleceu o número máximo de benefícios que cada município poderia solicitar. Caso o número de famílias cadastradas pelos municípios excedesse o número previsto, as famílias excedentes eram excluídas em ordem decrescente de renda. Interessante notar é que, atualmente, mais de 12 milhões de crianças estão recebendo o bolsa escola, excedendo, portanto, em 20% a previsão do próprio MEC em relação ao início da criação do Bolsa Escola Federal.

Para o cálculo da renda familiar *per capita* são computados os rendimentos de todos os membros da família. Estão incluídos os benefícios concedidos por programas federais, tais como previdência rural, seguro-desemprego, benefício de prestação continuada –BPC, assim como os programas estaduais e municipais de complementação de renda. Entretanto, o Bolsa Escola excluía expressamente a inclusão de famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, enquanto permanecerem nessa condição. Interessante notar é que esta continuou sendo a única vedação expressa também no Bolsa Família. Lembro que o Cadastro Único, tratado no capítulo 3, serve para identificar as famílias para o recebimento de benefícios do Bolsa Família, do PETI e do Agente Jovem.

A *quarta mudança* diz respeito à forma de repasses de recursos. No Renda Mínima, o repasse de recursos era feito pelo Fundo Nacional de Assistência Social –FNAS, órgão vinculado ao antigo Ministério da Previdência e Assistência Social. Celebrados os convênios entre o FNDE e os municípios, os recursos eram transferidos às prefeituras para conta específica aberta no Banco do Brasil. Deste modo, durante a vigência do Renda Mínima, coube aos municípios estabelecer os procedimentos a serem adotados para o pagamento dos benefícios, bem como

indicar o agente pagador: bancos, tesouraria, escola, etc. Não é necessário lembrar que tais repasses burocráticos muitas vezes causavam atrasos nos recebimentos dos benefícios das famílias. Para o Bolsa Escola, criou-se um cartão magnético de identificação da família cadastrada, sem intermediação. O valor do benefício varia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00. O pagamento está condicionado a 85% de frequência dos filhos às aulas, avaliada a cada 3 meses. As mães recebem um cartão magnético da Caixa Econômica Federal com o qual o benefício pode ser retirado no banco, casa lotérica, agência dos Correios ou estabelecimentos credenciados.

TABELA 6 – ATENDIMENTO DO BOLSA ESCOLA POR REGIÃO E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM PARTICULAR

REGIÃO	Municípios	No de Famílias	No de Crianças	R\$ -Estimativa Mensal	Média de R\$ por família
C.-Oeste	602	388.805	714.498	12.188.580,00	28,04
Norte	477	654.728	1.283.681	41.401.275,00	28,25
Nordeste	1625	2.684.326	5.215.573	56.020.830,00	28,33
Sul	1189	605.163	1.041.630	15.624.450,00	26,14
Sudeste	1668	1.374.379	2.497.554	36.058.905,00	27,87
Rio de Janeiro	92	243.352	413.029	6.195.435,00	25,46
TOTAL	5561	5.707.401	10.752.936	161.294.040,00	27,73

Secretaria Nacional do Bolsa Escola – MEC (2001).

Em março de 2005, o número oficial de bolsistas do Bolsa Escola, somados os beneficiários do antigo programa e do novo Bolsa Família, chegava a 12.393.146, número este que supera o 1/3 previsto de bolsistas em relação ao número de alunos do ensino fundamental nas escolas públicas brasileiras, sendo, é claro, a maior parte dos recursos destinada à região Nordeste.

Inibição dos Comportamentos Predatórios

Resolvido o problema do gerenciamento dos recursos, cabia agora inibir comportamento predatórios dos municípios, a quem cabe a execução do programa. Preocupada com essa questão, a Lei 10.219/01 previu alguns instrumentos de controle, acompanhamento e fiscalização, de forma a coordenar responsabilidades (LÍCIO, 2002).

A lei do bolsa escola federal previa formas de acompanhamento, controle e fiscalização do programa aplicado nos municípios. Uma delas era a obrigação de se constituir um Conselho Municipal do Programa Bolsa Escola com no mínimo 50% de representantes não vinculados à administração municipal. Dentre suas competências estava a aprovação das famílias cadastradas bem como a avaliação e fiscalização da aplicação correta de todas as regras do programa (ibid.).

Esta é mais uma das tendências positivas trazidas pelo processo de descentralização. Ao exigir a criação de conselhos municipais como contrapartida do repasse de recursos para o financiamento dos programas, o governo federal rompia, pelo menos potencialmente, o monopólio do Poder Executivo local sobre o processo decisório em áreas cada vez mais relevantes do ponto de vista do impacto orçamentário, como a educação. Não por acaso que uma das maiores dificuldades na consolidação das políticas sociais no nível local e estadual seja a resistência de prefeitos e governadores em ceder poder e recursos financeiros aos conselhos e fundos municipais responsáveis pela definição de diretrizes e financiamento destas políticas (ibid.).

Havia ainda uma outra forma de controle e acompanhamento. Para celebrar o convênio com o MEC, os municípios eram obrigados a instituir, mediante lei, um programa de renda mínima vinculado a ações socioeducativas. O custeio e o gerenciamento dessas ações socioeducativas serão de responsabilidade do próprio município que, inclusive, poderá suplementar o benefício. O regime de co-responsabilidade estabelecido com os municípios dota o governo federal dos instrumentos necessários para agir com rigor contra os

maus administradores. Constatadas as irregularidades no cadastramento dos beneficiários, por exemplo, o Prefeito seria responsabilizado e teria suspenso o repasse federal da cota da Prefeitura do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de responder a ações por improbidade administrativa. Portanto, pelo menos institucionalmente, o governo federal conta com instrumentos razoáveis para o acompanhamento, controle e fiscalização do programa. Infelizmente não tive acesso a dados sobre algum caso de punição (ibid.).

No Brasil, o processo de descentralização descoordenado iniciado no período da redemocratização, aliado ao padrão de relações intergovernamentais predatório e não-cooperativo, fez com que as políticas sociais fossem tradicionalmente independentes, sobrepostas, pulverizadas e apenas modestamente coordenadas.

Durante boa parte deste período, talvez com exceção das políticas da área de saúde, o governo federal tentou se esquivar, repassando responsabilidades a estados e municípios, sem um critério que efetivamente considerasse as respectivas disparidades nas capacidades administrativa e de financiamento. Os municípios, maiores beneficiários da nova repartição de receitas e descentralização fiscal promovidas pela Constituição de 1988, foram os que mais se destacaram. Isto possibilitou a profusão de inovações governamentais, sobretudo na área das políticas de combate à pobreza. Exemplo clássico é o da implementação, em 1995, de programas de renda mínima em Campinas e bolsa escola no Distrito Federal, que rapidamente se proliferaram pelo país, alcançando o *status* de política nacional. O advento do Programa *Renda Mínima* (Lei 9.533/97) e, posteriormente, do Programa *Bolsa Escola* (Lei 10.219/01), significou a tentativa de coordenar esforços entre governo federal e governos municipais, de modo a alcançar resultados mais efetivos da política, que eles não vinha conseguindo obter sozinhos.

Procurei resgatar, neste capítulo, alguns fatores que determinaram a mudança, no âmbito federal, do desenho do Programa *Renda Mínima* para o desenho adotado pelo Programa *Bolsa Escola*, seu sucessor. O primeiro deles diz respeito ao limite da alíquota fixa do *Renda Mínima* para o repasse de recursos,

que impedia uma flexibilização suficiente para amenizar as disparidades financeira e administrativa entre os municípios, sobretudo no caso daqueles mais pobres. O novo critério de repasse do *Bolsa Escola*, vinculado ao número de potenciais beneficiários, de acordo com a focalização legal, e não mais ao montante da contrapartida municipal, sujeita à vontade política do prefeito, estava mais em sintonia com a necessidade de atenuar as disparidades municipais e garantir à população mais pobre reais condições de acesso aos serviços públicos.

Viu-se que o *Renda Mínima* era descentralizado, mediante o repasse dos recursos aos municípios que, por sua vez, se encarregavam de distribuí-los às famílias. Este comportamento era contraditório à tendência de recentralização de recursos no âmbito do governo federal, fruto de reação à descentralização descoordenada ocorrida após a redemocratização. O método adotado pelo *Bolsa Escola* foi o pagamento do benefício direto à família, mediante cartão da Caixa Econômica Federal, sem interferência. Optou-se por este caminho sob o argumento de que a centralização dos recursos repassados diretamente às famílias pelo governo federal agilizaria a implementação dos programas bem como evitaria a possibilidade de dispersão financeira, uma vez que o controle sobre o gerenciamento do município era muito mais remoto no *Renda Mínima*.

Outro fator decisivo para a ampliação do *Renda Mínima* para o *Bolsa Escola* foi o expressivo aporte de recursos para a área, graças ao advento do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, tendo em vista a reconhecida capacidade e eficácia desta política em combater e aliviar a pobreza no curto e no médio prazos. Este considerável aporte financeiro, que permitiu a universalização do programa, minimizava ainda outra fraqueza do *Renda Mínima* – a pulverização dos resultados – tendo em vista que, antes, além de não beneficiar todos os municípios, mesmo naqueles contemplados, não atendia toda a população-alvo.

Foi indagado também de que forma tal desenho alcançado pelo *Bolsa Escola Federal* articulava incentivos à cooperação na busca pela maximização de seus objetivos e resultados. Um dos mecanismos de incentivo à cooperação, garantido pela legislação (arts. 9 e 10 da Lei 10.219/01), diz respeito à suspensão dos repasses do FPM no caso de cadastramento fraudulento por parte do

município. Esta é, na grande maioria das vezes, a maior fonte de receitas municipais no atual âmbito federativo brasileiro (em média de 40 a 60% da receita total), de modo que, suspendê-la, inviabiliza a administração municipal. Este mecanismo evita os problemas decorrentes da distância entre o governo federal e os governos municipais, induzindo estes últimos a procederem com lisura na manutenção dos cadastros e acompanhamentos dos beneficiários (LÍCIO, 2002).

Outro instrumento, com a mesma finalidade, referia-se à previsão legal e institucionalização do controle social via vinculação do cadastramento à aprovação pelo Conselho composto por 50% da sociedade civil, segundo o art. 2º, inciso IV do mencionado diploma legal. Esta exigência, que pode até ser incrementada por parcerias na implementação dos programas tem como objetivo garantir espaço à comunidade no acesso aos cadastros e acompanhamento mais próximo das famílias, garantindo a *accountability* (LÍCIO, 2002).

Outro esforço aqui desenvolvido foi identificar os principais desafios que se estavam por enfrentar na construção de uma política de bolsa escola que coordene, positivamente, os esforços de todos os níveis de governo e da sociedade civil. O primeiro deles, senão o maior, estava em universalizar a política, incluindo mais crianças, sem, contudo, ferir a responsabilidade na gestão das contas públicas, dada a grande demanda por políticas dessa natureza, representada pelos 50 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza (ibid.).

Outro desafio estava em induzir o comportamento cooperativo dos governos estaduais na implementação do Bolsa Escola, de modo a potencializar e acelerar os resultados da política. Muitos deles já implementaram no seu rol de políticas públicas programas de renda mínima com o desenho do Bolsa Escola federal, embora de forma autônoma e sobreposta às iniciativas dos demais entes federativos (ibid.).

Um último aspecto dizia respeito às principais questões federativas decorrentes da dinâmica de relações intergovernamentais características dos arranjos institucionais adotados pelo *Renda Mínima* e pelo *Bolsa Escola*.

Constatou-se que o *Renda Mínima* se orientava por um padrão *dualista* de relações intergovernamentais, na medida em que valorizava a autonomia dos

entes federativos e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da contrapartida do município, sem fixar transferências automáticas independentes do desenho municipal.

Já o *Bolsa Escola* passou a se orientar por um padrão de relações intergovernamentais mais *cooperativo*, na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições do governo federal e dos governos municipais para alcançar os resultados e objetivos do programa. Além disso, tal modelo também incentiva o compartilhamento do financiamento da política entre os entes federativos das três esferas de governo.

Todavia, sob a ótica da participação dos estados, constatou-se no *Bolsa Escola* um padrão de relações intergovernamentais que valorizava a autonomia estadual, privilegiando sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas. O incentivo à sua participação seria resultado da competição por recursos para a implementação do programa, tanto do setor privado tanto quanto do governo federal.

2.7 - Municipalização e Participação Social

A Lei 10.219/01 trouxe uma novidade em relação aos programas de renda mínima vinculados à educação que não existia nas suas variantes estaduais e municipais: a instituição de *conselhos de controle social*. Segundo a lei, estes conselhos poderiam ser constituídos para fiscalizar o programa ou aproveitar algum outro conselho já existente, em geral o Conselho da Infância e da Juventude Municipal. O conselho de controle social do Programa Bolsa Escola Federal era composto por professores e pais. Entre suas principais competências estavam:

- aprovar o relatório de frequência escolar;
- apreciar e acompanhar as ações socioeducativas propostas pelo gestor do Programa;

- estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa no âmbito municipal;
- acompanhar a revisão da situação de coerência socioeconômica das famílias.

O conselho de controle social era, por assim dizer, a democratização na gestão do programa. Todavia, tais conselhos na maioria das vezes só existiam no papel, sendo até mesmo sua existência desconhecida para a imensa maioria dos pais.

Quando uma série de denúncias de má gestão do Programa Bolsa Família foi ao ar na TV brasileira em outubro de 2004, em que mostrava o cadastro fraudulento de três prefeituras localizadas em três diferentes regiões brasileiras, realizado pelos gestores do programa, convém lembrar que as denúncias só vieram ao conhecimento público por meio de uma reportagem independente de um programa de TV, o que levou posteriormente a uma série de mudanças no Bolsa Família, as quais descrevo no próximo capítulo, com vistas a aprimorar as contrapartidas do programa e de diminuir os casos de desvios: cadastros fraudulentos (cooptação de famílias humildes e não-repasse do cartão-magnético), não-inclusão de famílias necessitadas, uso político do programa por prefeitos, etc.

Tal fato não é um acontecimento isolado na realidade brasileira. Está intrinsecamente ligado à complexidade sócio-histórica de um país ainda com baixa participação cívica e com instituições democráticas ainda por consolidar. O que me chamou a atenção é que a denúncia, que repercutiu negativamente na sociedade e obrigou o governo federal a tomar uma série de medidas para sanar o problema, não se iniciou a partir da denúncia de algum vereador, famílias necessitadas ou mesmo membro de algum desses conselhos de controle social.

O episódio das denúncias gerou uma série de questões quanto à participação dos municípios na co-gestão de programas federais, as quais uso aqui para argumentar quanto aos aspectos das relações intergovernamentais

entre as três esferas do governo. A questão mais grave foi quanto ao seguinte argumento: Por que o governo federal, que detém 100% dos recursos dos programas federais, deu tanta autonomia aos municípios para a seleção das famílias beneficiárias? Por que ficar à mercê de prefeitos irresponsáveis que usam programas federais para selecionar as famílias que querem, deixando de fora as mais necessitadas, e depois usam até mesmo tais programas para se promover, passando para a população mais carente a errônea imagem de que são eles seus criadores?

As críticas acima são pertinentes para um leigo, todavia suscita uma longa discussão que passa por questões complexas como descentralização, municipalização, participação da sociedade civil, etc. Não se deve ficar refém de tais argumentos, pois um longo caminho foi percorrido até que os programas federais adquirissem um caráter marcadamente cooperativo com as outras esferas subnacionais, cooperação essa ainda em construção. Na coordenação e implementação dos programas federais de transferência direta de renda, cada uma das esferas de poder tem a sua tarefa, assim como a própria sociedade civil, visando uma maior eficácia. É com base no exposto acima que entro na discussão da municipalização e das dificuldades enfrentadas pelos municípios na co-gestão de programas sociais.

A Constituição federal de 1988 reconheceu o município como um ente da federação. Esta foi uma importante conquista para os municípios brasileiros. Municipalizar significa uma articulação de forças do município como um todo na prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a Prefeitura e organizações da sociedade civil. A descentralização e a municipalização, como estratégia de consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no município (JOVCHELOVITCH, 1998).

O município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. O poder municipal tem a função constitucional precípua de promover a melhoria das condições de vida. O Executivo municipal, entre todos os níveis de governo, é o único capaz de funcionar adequadamente como poder local, sendo

responsável pelos serviços e equipamentos públicos que compõem o contexto no qual os cidadãos enfrentam o seu dia-a-dia, com maior possibilidade de assumir o compromisso de se organizar por intermédio da participação popular.

Os conselhos setoriais (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação) que existem hoje nos municípios são formas básicas de mediação entre a sociedade civil e o Poder Executivo. Funcionam inclusive como estratégias de divisão do poder no governo local. Um município forte e autônomo é a base de uma nação livre, soberana e economicamente equilibrada. Enfim, a autonomia municipal consiste numa mudança de atuação dos órgãos governamentais: transferir, da União e do estado para os municípios, as responsabilidades e subsídios necessários para que eles próprios possam assumir a execução dos serviços públicos que atendam aos interesses da população, através de planejamento, decisão, execução e controle pela própria comunidade local (JOVCHELOVITCH, 1998).

Lembra JOVCHELOVITCH (1998) que a União tem avançado em parte na estadualização, mas os municípios terminam enfrentando problemas com os estados no momento da discussão dos repasses de recursos e da divisão dos serviços. Entre as muitas dificuldades que aparecem no processo de municipalização, cito as mais importantes apontadas por esse autor:

- o despreparo do municípios para operar a gestão das ações locais;
- a ausência de recursos humanos qualificados nos municípios de menor porte;
- a fragilidade do poder local para gerir, dada a tradição de um Estado centralizador como o brasileiro que infantilizou prefeitos e vereadores e excluiu a participação popular;
- o tamanho dos municípios e a fragilidade das administrações locais;
- a ausência de clareza e preparo dos níveis federal e estaduais para direcionarem o processo de municipalização.

Como se pôde ver, são muitos os problemas enfrentados pelos municípios quando assumem mais funções. Toda uma estrutura é necessária para dotá-los de capacidade administrativa e um mínimo de operância. Entre as dificuldades apontadas pelo autor, destaco especialmente duas porque estão muito relacionadas com a cooperação intergovernamental que se quer fomentar com os novos programas de transferência de renda: o despreparo para a operação das ações locais e a ausência de clareza e preparo do nível federal para direcionarem o processo de municipalização, exigidas em programas como o bolsa escola e o Bolsa Família. Além desses dois problemas, acrescento ainda a quase completa falta de tradição por parte da sociedade civil na fiscalização de recursos públicos, sendo necessário ainda um longo caminho e mesmo o incentivo para que tal mentalidade se fortaleça no país.

CAPÍTULO 3

ESTUDO DE CASO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (LEI 10.836/04)

3.1 – A Implantação do Programa Bolsa Escola Federal em Campos dos Goytacazes/RJ

O levantamento dos dados sobre a implantação do Programa Federal Bolsa Escola em Campos dos Goytacazes se deu através das seguintes estratégias: entrevista dirigida com uma ex-funcionária (assistente social de carreira do quadro de servidores municipais, da Gerência de Serviço Social do município, órgão responsável pelo programa) e pela aplicação de questionários junto às famílias em uma escola pública estadual.

A implantação do programa começou no segundo semestre de 2001, após a assinatura de convênio entre a prefeitura municipal e o Ministério da Educação. Cada município recebeu um manual operacional do Ministério onde todas as informações sobre a operacionalização do programa estavam contidas, incluindo telefones para dúvidas mais pontuais.

Campos dos Goytacazes tinha um ‘cota’ a preencher entre 11.200 a 13.500 famílias, significando, que o município podia selecionar entre 11.200 a 13.500 famílias que atenderiam às condições do programa para sua inclusão; o governo federal chega a esses números levando-se em consideração os dados do IBGE sobre as condições sócio-econômicas das famílias brasileiras.

Em Campos dos Goytacazes, além dos dados fornecidos pelo governo federal para seleção das famílias, estas selecionadas basicamente pela renda per capita, utilizou-se também o banco de dados municipal sobre as famílias carentes. Se aqui houve o favorecimento ou não de algumas famílias em detrimento de outras, não quis entrar no mérito da questão.

O manual operacional do programa orientava os municípios no sentido de, inicialmente, passar informações para os coordenadores escolares e diretores; estes, posteriormente, discutiriam sobre qual a melhor forma de selecionar, cadastrar as famílias. Em Campos do Goytacazes, optou-se por enviar aerogramas para as famílias de alunos do ensino fundamental matriculados em escolas públicas, convidando-as para preencherem um formulário sobre seus dados socioeconômicos. Os formulários eram posteriormente enviados para o Ministério da Educação para análise. Se a família fosse aprovada, esta recebia outro aerograma convidando-a para buscar o cartão da Caixa Econômica Federal na escola onde a criança estava matriculada, ou era convidada para retificar eventuais erros. As famílias que tinham seus formulários indeferidos para inclusão, também recebiam notificação neste sentido.

A ex-funcionária, que acompanhou todo o processo de implantação, me explicou que todas as famílias foram incluídas entre 2001 e 2002. Em 2003, já no Governo Lula, houve a paralisação de novas inclusões, não só pela mudança de governo como também porque estudos já estavam sendo feitos para a unificação do programas sociais. Vale lembrar que o Bolsa Família foi implantado em outubro de 2003.

Quanto às formas de exclusão do programa, estas se davam das seguintes formas: frequência escolar inferior a 85%, mudança de um município para outro e pela idade do bolsista: 15 anos e 11 meses, razão pela qual encontrei bolsistas matriculados no primeiro ano do ensino médio. Estas eram as únicas formas que implicavam exclusão do programa.

Quanto à frequência, o governo federal enviava formulários trimestrais de controle de frequência para as secretarias municipais e estas os repassavam para as escolas. Após o preenchimento, feita por uma funcionária da escola, todos eram enviados à Secretaria Municipal que por sua vez os remetiam ao Ministério da Educação.

No que concerne aos conselhos de controle social, a Lei 10.219/01 indicava que os municípios deveriam criar um conselho específico para o Bolsa Escola ou poderiam utilizar o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente,

caso este já existisse no município; em Campos dos Goytacazes aproveitou-se o Conselho da Criança e do Adolescente. Este é composto por membros das secretarias municipais de promoção social, educação, administração e saúde (parte governamental) e por membros da Universidade Federal Fluminense (o município abriga um curso de Serviço Social da UFF), do conselho tutelar e por outros 3 membros de entidades filantrópicas (compondo, assim, a parte que cabe à sociedade civil).

Quanto à fiscalização do programa, seja pelo Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, seja pela sociedade civil, seja pelo governo federal, a ex-funcionária foi categórica: não havia nenhuma forma de controle/fiscalização.

Esta realidade não diz respeito somente a Campos dos Goytacazes, pois ao implementar tais políticas em todo o território nacional, o controle de tais programas, por parte de conselhos ou da sociedade civil, é muito falho ou inexistente. Uma série de questões conduzem a este descontrole por parte dos municípios e do governo federal, já discutidos no capítulo 2.

Outra resposta categórica foi quanto à existência de atividades sócio-educativas. Estas atividades eram de responsabilidade da escola, que deveriam oferecê-las fora do horário de estudo dos bolsistas. Geralmente, apenas repetiam-se as atividades extra-classe dos projetos pedagógicos das escolas. Esta contrapartida do programa nunca foi fiscalizada, apesar da propaganda em contrário do material publicitário do MEC.

Conforme se verá no próximo tópico, a seleção de famílias para o programa bolsa escola federal em Campos dos Goytacazes atendeu aos critérios técnicos estabelecidos pelo governo federal, apresentando as famílias o perfil exigido.

3.2 – Levantamento de Dados na Escola Central

Antes de analisar os dados coletados com as famílias de bolsistas na Escola Central, vou especificar algumas razões para a escolha desta escola entre as 239 escolas municipais e estaduais de Campos dos Goytacazes. Inicialmente tinha a intenção de selecionar duas escolas no município, todavia o levantamento de dados em duas escolas seria muito trabalhoso. A escolha então recaiu sobre a Escola Central porque reunia algumas características interessantes: localização central, grande porte (mais de 1.600 alunos da 5ª série do ensino fundamental ao ensino médio), alunos provenientes de todas as áreas da cidade (inclusive da área rural e de outros municípios), o fato da maior parte dos alunos entrarem na 5ª série e irem até o final do ensino médio. Essas características foram levantadas junto à antiga diretora da escola, cujo mandato expirou em dezembro de 2004.

Nos contatos iniciais, expliquei os objetivos da pesquisa à diretora, que sempre se demonstrou prestativa. O primeiro contato foi realizado em agosto de 2003, tendo sido informado que a escola tinha 52 alunos bolsistas. Este número foi levantado contando-se as folhas de frequência trimestrais dos bolsistas. Este número equivalia a cerca de 5% do total de alunos da escola. Como não tive acesso à distribuição dos bolsistas de Campos pelas 239 escolas municipais, não pude constatar em que escolas havia o maior percentual de bolsistas: se nas áreas periféricas, nas escolas municipais ou estaduais ou mesmo nas escolas rurais.

O segundo contato foi em março de 2004, quando da minha participação de uma reunião entre a diretora e os pais de alunos bolsistas. Ao conversar com alguns pais, verifiquei a principal reclamação por parte destes: como o número de bolsas era distribuído entre os municípios, se a família se mudasse para outro município, o benefício era cortado, pois a frequência não era mais mandada pela antiga escola e de nada adiantava a frequência na nova escola em outro município. Verifiquei também que o Vale Gás e o Bolsa Escola eram pagos no mesmo cartão da Caixa Econômica Federal. Mas a descoberta que mais me

intrigou foi o fato de todas as famílias terem sido selecionadas entre 2001 e 2002, conforme mostram os dados da pesquisa.

Em junho de 2004, alguns meses antes da aplicação do questionário junto às famílias, a diretora me informou que até àquela altura do ano não havia recebido as folhas de frequência por parte da gerência de Serviço Social. Todavia não se tratava de nenhum problema junto à prefeitura. Simplesmente o governo federal não estava fazendo qualquer controle nas contrapartidas das famílias em relação ao novo programa Bolsa Família. Em outubro, quando houve as reportagens sobre denúncias pela Rede Globo quanto à falta de controle do governo federal em relação ao Programa e os casos de cadastramento fraudulento em algumas prefeituras, não foi nenhuma surpresa para mim.

Após algumas visitas à escola escolhida para a coleta de dados com os pais de bolsistas do programa, pude levar para a entrevista algumas questões mais específicas sobre o funcionamento do programa.

Para a aplicação dos questionários, o modelo encontra-se no anexo, foi usado o seguinte procedimento: envio de aerogramas às famílias para comparecerem a uma reunião sobre o programa. A diretora enviou aerogramas a todas às famílias de bolsistas da escola, totalizando 42, número esse inferior ao do ano anterior, que era de 52. Dos 42 pais, 38 compareceram à reunião, sendo esta a minha amostra para a análise dos dados.

Reunimos todos os pais em uma sala. O questionário foi aplicado por mim, a diretora e um outro colega de mestrado. Expliquei inicialmente aos pais os objetivos do levantamento de dados e pedi que se houvesse alguém que não soubesse ler ou escrever ou que não se sentisse à vontade com a leitura, que o questionário seria preenchido por um dos três aplicadores. Em caso de dúvida quanto aos dados, era só perguntar a um dos aplicadores. Dos 38 pais, apenas dois homens, 7 eram analfabetos e outros 2 pediram para que respondessem às questões com o aplicador perguntando e eles dando as respostas. A reunião foi marcada para as 8 horas da manhã e durou cerca de uma hora. Alguns pais chegaram atrasados, mas foram prontamente atendidos. Outros dois apareceram

depois da nossa saída, mas a diretora os atendeu e na semana seguinte pegamos os questionários.

A seguir, estão os dados relativos à coleta de dados realizada na Escola Central por meio de questionário com perguntas estruturadas. As 19 perguntas foram divididas em três áreas: dados sobre a situação socioeconômica da família, dados sobre os programas sociais das quais a família participava e a última sobre a percepção do informante sobre o bolsa escola federal.

A - CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS

Tabela 7 A - Relação familiar

Parentesco	%
Filho(a)	97,3
Neto(a)	2,7
Total	100

Tabela 7 B - Estado civil da mãe ou responsável

Estado Civil	%
Solteira	34,2
Casada	57,9
separada	5,2
outras	2,7
Total	100

Tabela 7 C - Profissão da mãe ou responsável

Profissão	%
dona-de-casa	71,0
trabalho sem carteira assinada	15,8
trabalho com carteira assinada	5,3
desempregada	7,9
Total	100

Tabela 7 D - Grau de instrução da mãe

Grau	%
analfabeta	18,4
4ª série incompleta	52,6
8ª série incompleta	13,1
ensino médio incompleto	10,5
ensino médio completo	5,4
Total	100

Tabela 7 E - Número de filhos

No. De Filhos	%
1 filho	7,9
2 filhos	39,5
3 filhos	21
4 ou + filhos	31,6
Total	100

Tabela 7 F - Número de moradores na residência

No. De Residentes	%
3 pessoas	15,8
4 pessoas	31,6
5 ou + pessoas	52,6
4 ou + pessoas	31,6
Total	100

Tabela 7 G - Profissão do pai

Profissão	%
trabalho sem carteira assinada	44,7
trabalho com carteira assinada	15,8
desempregado	15,8
Paradeiro desconhecido	10,5
trabalhador rural	7,9
Falecido	5,3
Total	100

Tabela 7 H - Grau de instrução do pai

Grau	%
analfabeto	13,1
4ª série incompleta	57,9
8ª série incompleta	15,8
ensino médio incompleto	2,6
ensino médio completo	5,3
Não sabe	5,3
Total	100

B - SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS

Tabela 7 I – Renda Familiar

Renda	%
Sem renda	7,9
Até 1 SM	57,9
1 a 2 SM	29
2 a 3 SM	5,2
Total	100

Tabela 7 J - Tipos de residência

Tipo	%
própria	71
alugada	5,3
mora com parentes/amigos	23,7
Total	100

Tabela 7 L - Bens de consumo duráveis

Bens duráveis	%
telefone	15,8
rádio	73,7
Geladeira	100
fogão	100
bicicleta	57,9
aparelho de som	26,3
Vídeo cassete	2,6

Tabela 7 M - Instalações sanitárias

Água	%	Esgoto	%
encanada/rede	63,1	rede	2,7
poço	36,9	fossa comum	92,1
		s/ resposta	5,2
Total	100		100

Tabela 7 N - Outros benefícios recebidos

Benefícios	%
Nenhum	52,6
Vale Gás	39,5
Vale Alimentação	2,6
Cheque-cidadão (governo estadual)	10,5
Total	100

Tabela 7 O - Desde quando recebe a bolsa escola?

Ano	%
2001	81,5
2002	18,5
Total	100

Tabela - 7 P – Seu(a) filho(a) trabalha/trabalhou?

Respostas	%
trabalhava antes de receber o benefício	2,6
trabalha no tempo livre	7,9
Não trabalha	89,5
Total	100

Tabela 7 Q – Seu(a) filho(a) estaria na escola se não recebesse o benefício?

Respostas	%
sim	73,6
Não (seria difícil estudar sem o benefício)	26,4
Total	100

C - PERCEPÇÕES GERAIS DO INFORMANTE

Tabela 7 R - Etnia

Etnia	%
afrodescendente	65,8
branco	31,6
asiático	0
ameríndia	2,6
Total	100

Tabela 7 S - O quão satisfeito está o(a) Sr(a) com o recebimento do benefício?

Respostas	%
muito satisfeito	15,8
satisfeito	34,2
pouco satisfeito	23,7
Insatisfeito (valor insuficiente)	26,3
Total	100

Tabela 7 T – Seu(a) filho(a) mostra mais interesse pelos estudos após o bolsa escola?

Respostas	%
igual (mesma situação de antes)	21
sim, demonstra mais interesse	79
Total	100

Quanto à defasagem série/idade dentro da amostra foram apurados os seguintes dados:

Tabela 7 U - Defasagem série/idade

Série	% de alunos com defasagem
5ª Série	53,8
6ª Série	14,3
7ª Série	28,6
8ª Série	33,3
1º Ano EM	12,5

Pela análise dos dados, pôde-se constatar que os dados das famílias selecionadas correspondem ao perfil socioeconômico esperado para famílias cuja renda *per capita* corresponde a até ½ salário mínimo: alto índice de analfabetismo e de analfabetismo funcional, baixo acesso à rede de água e esgoto, maior taxa de fecundidade, alto índice de desempregados e subempregados, e fortemente concentrada nos afrodescendentes (categoria que agrupa negros e pardos pelos critérios de classificação do IBGE). Os dados do Censo do IBGE 2000 mostram, por exemplo, que o estado do Rio de Janeiro tem um índice de analfabetismo de 5,1% e índice de analfabetismo funcional (menos de quatro anos de estudo) de 20,9%. Os dados sobre as famílias mostram índice de analfabetismo de 18,4 %, para as mães e de 13,1% para os pais, sendo o índice de analfabetismo funcional

de 52,6%, para as mães e de 57,9% para os pais. Os dados refletem que a pobreza tem uma forte correlação com o grau de instrução das famílias.

Os dados relativos à renda familiar também mostram que 36,9% das famílias têm renda inferior a 1 salário mínimo e apenas 5,3% das famílias têm renda superior a 2 salários mínimos. Outro dado que chama atenção são as condições sanitárias das residências, refletindo um grande atraso estrutural brasileiro no fornecimento de rede de esgoto e água, que para muitos especialistas também é reflexo das conseqüências da nossa urbanização sem planejamento: forte êxodo rural, ocupação de terrenos sem regularização, baixa renda auferida pelas famílias, ausência de recursos públicos. Das famílias pesquisadas, 36,9% recolhem água somente de poço e 92,1% dispõem de apenas uma fossa comum para os dejetos. Esta verificação confirma que o saneamento básico para a população mais carente é a área que mais necessita de investimentos dos poderes públicos, mostrando grande atraso quando comparado com outras áreas sociais como a previdência social, a saúde e a educação. Isto ocorre devido às obrigatoriedades constitucionais para estas áreas, não acontecendo o mesmo com as áreas de saneamento básico e habitação popular.

Outro dado interessante é que apenas 5,3 % das famílias vivem em habitações alugadas, morando a grande maioria, 71,0%, em casa própria. Isto se explica pelo fato de Campos dos Goytacazes, apesar do seu porte e de ser um centro regional, não se constituir num pólo de atração de imigrantes (Macaé é o centro econômico da região); outro fato é que as casas e barracos construídos em terrenos ocupados ilegalmente são consideradas residências próprias pelos seus moradores.

Quanto aos dados relativos a outros benefícios sociais, 52,6% recebiam somente o bolsa escola, 39,5% recebiam também o vale gás, pago no mesmo cartão magnético, 10,5% recebiam o cheque-cidadão², benefício social do estado

² Segundos dados levantados no site da Secretaria de Estado de Ação Social (www.acaosocial.rj.gov.br – acesso em 15/08/05), o cheque-cidadão foi criado em 1999 pelo Governo Garotinho e em setembro de 2004 atendia cerca de 100 mil famílias de baixa renda em todo o Estado. Entre os requisitos para o programa estão a obrigação da matrícula dos filhos menores de 14 anos em escolas públicas e a manutenção da carteira de vacinação dos filhos

de R\$ 100,00 pago às famílias pobres. De todas as famílias da amostra, 81,5% recebiam o bolsa escola desde o ano 2001, quando foi criado, e o restante, 18,5% a partir de 2002. A grande maioria dos alunos, 89,5% nunca trabalhou e apenas 7,9% trabalhava antes de receber o benefício, geralmente os mais velhos. A grande maioria dos pais, 73,6%, afirmou que seus filhos estariam na escola mesmo sem o recebimento do benefício, mostrando que as camadas mais humildes dão grande valor à educação.

Quanto aos dados relativos às percepções gerais por parte do informante, na categoria *etnia*, foi adotado o critério da autodeclaração, como nos levantamentos do IBGE. Dos declarantes, 65,8% afirmaram ser afrodescendentes, 31,6% brancos e apenas 2,6% ameríndios. Na categoria *interesse pelos estudos*, a grande maioria dos pais, 79,0% também afirmou que seus filhos mostravam mais interesse pelos estudos após o bolsa escola. Por fim, o *grau de satisfação* mostrou-se bastante equilibrado, pois 50% dos pais mostraram-se estar satisfeitos ou muito satisfeitos com o recebimento do benefício e outros 50% estavam pouco satisfeitos ou insatisfeitos.

Com o estudo de caso, os dados mostram que em Campos dos Goytacazes as famílias beneficiárias do bolsa escola federal atenderam aos critérios de seleção e seus perfis socioeconômicos demonstraram que se tratavam de famílias carentes, de baixo nível de instrução, maioria de afrodescendentes. A nova geração destas famílias está tendo acesso aos bancos escolares, todavia, não se deve esquecer que a educação básica pública brasileira é de baixa qualidade, reproduzindo/reforçando a elevada desigualdade social do país, e não garante, necessariamente, acesso a melhores empregos ou maior renda. Todavia, convém ressaltar, também, que a geração anterior sequer tinha acesso a essa escola de baixa qualidade. Já é um grande avanço a quase universalização do ensino fundamental, todavia os ganhos de qualidade da escola básica pública devem se fazer necessários para garantir maior equidade, boa

menores de 6 anos. O cheque-cidadão é nominal e só pode ser descontado, mediante apresentação de documento de identidade, para a compra de gêneros alimentícios e de higiene pessoal nos supermercados credenciados. A comprovação de como o benefício foi utilizado é feito por meio de apresentação de notas fiscais.

formação da mão-de-obra e a formação de um cidadão crítico e capaz de usufruir a plena cidadania, com todas as suas obrigações e direitos.

Por fim, listo as principais constatações verificadas com o estudo de caso realizado em Campos dos Goytacazes:

- inoperância do conselho de controle social em relação a qualquer de suas funções;
- nenhuma participação da sociedade civil em relação à fiscalização do programa bolsa escola;
- não efetivação das atividades extra-classe fora do horário de estudo dos bolsistas;
- a maioria dos pais, 73,6%, afirmou que enviaria seus filhos à escola mesmo sem o recebimento do benefício.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: GESTAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Antes de descrever o Programa Bolsa Família, que incorporou quatro programas de transferência de renda, entre eles o Bolsa Escola Federal, remeter-me-ei ao tema da criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), muito importante para se compreender o Bolsa Família.

3.3 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

O novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) teve suas atribuições ampliadas quando comparado com o extinto Ministério da Ação e Promoção Social (MAPS). Ele responderá não apenas pela política nacional de Assistência Social como também pela política de segurança alimentar e combate à fome – antes a cargo do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – e pela gestão do Programa Bolsa

Família, objeto agora de análise – antes vinculado à Presidência da República. O IPEA (2004) considera que a unificação das três políticas sob um único ministério representou avanço significativo no sentido da organização de um sistema estruturado e coerente de proteção social para as populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social. O novo MDS é o responsável pela gestão do programa social mais abrangente da história brasileira.

A mesma publicação do IPEA (2004) reconhece que os programas de transferência de renda têm papel importante a desempenhar na área social do atual governo. Outra publicação do IPEA de dezembro de 1997, tendo como autores LAVINAS & VARSANO (1997), apontava claramente para o atual quadro institucional e também para as grandes questões que os programas de renda mínima suscitavam.

LAVINAS & VARSANO (1997) argumentavam que as características dos programas de geração de renda mínima eram propícias à sua utilização como instrumento central de combate à fome, se realizada mediante esforço conjunto e coordenado das três esferas de governo, com base numa divisão de tarefas, competências e custos. Para eles, a falta de coordenação intergovernamental, reflexo da forma desordenada com que se tem processado a descentralização de encargos, é patente, por exemplo, nas chamadas crises da educação e da saúde; a existência de um programa nacional de renda mínima é no mínimo um bom motivo para que a tão reclamada organização definitiva da divisão de encargos entre as esferas do governo se materialize, reduzindo o custo da ação governamental e aumentando a concertação.

Todavia, LAVINAS & VARSANO (1997) diziam claramente que os programas de renda mínima eram insuficientes no combate à miséria sem ações governamentais adicionais (programas de treinamento de mão-de-obra, frequência escolar e postos de saúde):

“...a menos que os programas de renda mínima sejam complementados por outras ações sociais do governo visando ampliar o potencial de geração autônoma de renda do participante, é alta a probabilidade de que, ao final de sua participação, ele retorne à situação de pobreza em que se encontrava anteriormente. Isto significa não só um fracasso dos programas como também a possibilidade de exclusão social definitiva. Daí ser imprescindível que os programas de renda mínima tenham como finalidade fortalecer mecanismos e práticas de inserção socioeconômica, assegurando a transição da condição de assistido para a de trabalhador.” LAVINAS & VARSANO (1997:18)

Os programas também fortaleciam a *cidadania* por lidar com a questão da exclusão social e por pretender substituir políticas sociais compensatórias que ensejam práticas clientelistas. Interessante também é o argumento dos autores quanto às *conseqüências macroeconômicas da pobreza*: restrições ao potencial de crescimento do país, baixa produtividade do trabalhador pobre, falta de economia de escala face ao baixo poder aquisitivo, menor capacidade de geração de poupança interna e restrições ao investimento.

Considero a argumentação acima importante porque o governo federal usa constantemente o fato de que os atuais programas de transferência de renda vão diretamente para as famílias, via cartão magnético, significando que todo o montante gasto em tais programas vai para o *consumo*, sendo o montante bastante significativo no agregado de consumo dos municípios mais pobres. Dados do próprio MDS revelam que o Bolsa Família equivale a um adicional de repasse de 20,8% do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Somando Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás, as transferências de renda do governo federal equivalem a 34,9% do FPM do conjunto de municípios do país, com cada família recebendo em média R\$ 73,41 por mês³. Em setembro de 2005, o valor médio mensal gasto pelo governo federal com o Bolsa Família já era superior a R\$ 600 milhões. O programa já é responsável por um impacto considerável no consumo das famílias dos municípios mais pobres. O Bolsa Família já é a terceira maior fonte de recursos

³ (www.mds.gov.br/balanco.asp acesso em 28/03/05)

para os pequenos municípios, só perdendo para o Fundo de Participação dos Municípios -FPM e para o valor pago pela Previdência Social com as aposentadorias rurais.

A tabela 8 mostra que o valor médio pago às famílias beneficiadas do Bolsa Família é muito superior aos programas anteriores de transferência de renda, além do contingente de beneficiados ser sem paralelo na história da política social brasileira.

TABELA 8 – VALOR MÉDIO PAGO PELOS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA VINCULADOS À EDUCAÇÃO

PROGRAMA	VALOR MÉDIO / FAMÍLIA – R\$
Renda Mínima	38,58
Bolsa Escola Federal	27,73
Bolsa Família	73,41

Fonte: elaborada pelo autor

Recordo-me, por fim, do argumento citado logo na introdução:

“Não obstante os três níveis de governo destinarem parcela significativa de seus recursos a atividades da área social, jamais existiu no país um esforço sistemático de combate à pobreza.” LAVINAS & VARSANO (1997:1)

Com o Bolsa Família, o governo Lula tenta colocar em prática toda uma estrutura organizacional idealizada desde meados da década de 90 por pesquisadores do próprio IPEA⁴.

O atual governo lembra com frequência que, pela primeira vez na história do país, está sendo feito um grande esforço para se acabar com a fome e a miséria: os gastos sociais dobraram nos dois primeiros anos do governo Lula em relação ao último ano do governo Fernando Henrique; os programas sociais estão

⁴ o IPEA é vinculado ao Ministério do Planejamento e fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais

melhor articulados; há o importante avanço do cadastro único (que quase elimina a sobreposição de programas) e o atendimento é dado preferencialmente à família (as crianças em idade escolar recebem o bolsa escola, as famílias consideradas indigentes recebem ajuda mensal de R\$ 50,00, nutrizes recebem complementação específica para a melhor alimentação de crianças de 0 a 6 anos) e não mais a grupos específicos (idosos, deficientes, alunos do ensino fundamental, etc). No seu discurso de posse, Lula disse que teria cumprido a missão de sua vida se chegasse ao seu último dia de governo sem nenhum brasileiro passando fome, daí o lançamento espalhafatoso do Fome Zero, programa esse bastante criticado devido à forma amadora como foi lançado. Diminuir, e muito, a carência alimentar das famílias mais pobres, sem dúvida é viável até o final do Governo Lula com um trabalho bem articulado no campo social, todavia, um ponto-chave continua intocado: *a estrutura da desigualdade brasileira*.

ABRANCHES (1998) toca neste ponto ao lembrar que a destituição está intimamente ligada à estrutura de propriedade vigente, aos padrões de consumo e aos mecanismos de distribuição de bens e serviços. Mais adiante lembra que a relação entre desigualdade de renda e pobreza tem características especiais, pois, se houver uma elevação marcada da renda, pode diminuir o nível relativo de pobreza. Mas, sem alterações significativas no perfil redistributivo, não apenas de renda, mas de patrimônio, alcança-se um ponto de inflexibilidade que torna impossível superar certos níveis de pobreza nos setores inferiores de rendimento.

Para superar tal impasse, ABRANCHES (1998) recomenda mudanças no padrão de financiamento do setor público, nas prioridades orçamentárias e no processo de alocação de recursos. Muitos outros autores, como BUARQUE(1994) e DEMO(2003), tocam na questão da mudança do perfil da desigualdade brasileira via implementação de uma agenda política progressista e inovadora, todavia optei por uma análise da realidade mais concreta do bolsa escola, burocrática mesmo, uma vez que no atual panorama da agenda de reformas políticas brasileiras, nem mesmo um governo dito de 'esquerda' se mostrou capaz de implementar reformas que pudessem provocar mudanças significativas na desigualdade social brasileira a médio prazo, ou, para não ir tão longe, dar

prioridade à educação básica pública de qualidade, setor-chave para o desenvolvimento de qualquer país, e que o Brasil insiste em negligenciar.

Ao longo deste trabalho, quando falo das deficiências da educação básica pública brasileira (ensinos fundamental e médio) não quero com isto dizer que a educação privada seja sempre melhor e a única saída para se ter uma educação de qualidade. Mesmo no ensino privado, algumas deficiências permanecem, pois estudos do INEP⁵ mostram que o desempenho dos alunos da rede privada é apenas um pouco maior que o dos melhores alunos da rede pública. As 'ilhas de excelência' da rede privada estão localizadas nas maiores capitais, principalmente nas caríssimas escolas religiosas e nas grandes redes que dispõem de atualizadíssimo material apostilado (redes Objetivo, Positivo, Darwin, COC, etc), boa infra-estrutura, professores bem pagos e capacitados, além da acirrada concorrência para se obter bons resultados nos vestibulares das universidades públicas. Já no ensino superior, a rede pública é, na média, de longe, de qualidade superior à rede privada. Na pós-graduação, então, a distância é maior ainda.

Face à deficiência da escola básica pública brasileira e a ausência de políticas efetivas com o intuito de se aumentar sua qualidade, é que proliferaram iniciativas como as cotas para negros e alunos das escolas públicas para o acesso às universidades públicas. É claro que a sociedade brasileira tem uma dívida social histórica com os mais pobres, todavia a política de cotas é mero paliativo para, por assim dizer, não enfrentar o problema principal: ensino público de qualidade no nível básico. Para se saber se a qualidade da escola pública está aumentando ou não é muito fácil: basta ver se os alunos da rede pública brasileira estão aumentando seu desempenho em relação aos alunos de outros países. Dados do INEP, através do SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, mostram que os alunos da 8ª série continuam com nível de leitura e de habilidades em matemática comparáveis aos alunos da 4ª série. A última comparação internacional da qual o Brasil participou foi o PISA⁶ – Programa Internacional de Avaliação Internacional. A avaliação do PISA foi coordenada

⁵ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (órgão vinculado ao MEC)

⁶ www.presidencia.gov.br/ccivil - acesso em 16/03/05

mundialmente pela Organização para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Econômico –OCDE e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura –UNESCO. As provas foram aplicadas em 2001 em 41 países. O PISA apontou como as principais causas do baixo desempenho dos alunos brasileiros o atraso escolar (provocado pelos altos índices de reprovação e abandono), a desigualdade social, a baixa renda da população e a qualidade das escolas.

No Brasil, os ganhos quantitativos da educação básica foram muitos: diminuição do índice de analfabetismo, índice de escolarização de 97% entre alunos de 7 a 14 anos, forte expansão das matrículas no ensino médio, diminuição dos índices de repetência, etc. Todavia, é urgente dar prioridade ao aumento da qualidade no ensino público básico, ou continuaremos a ter concluintes do ensino médio com pouco domínio de leitura e de redação, quase incapacidade de contextualizar problemas e pouca autonomia para pesquisa. Há muito que o governo federal usa os avanços na educação basicamente em seu aspecto quantitativo, pois tem muito pouco a mostrar sobre a ‘qualidade’ dos alunos que saem dos bancos escolares na rede pública.

3.4 O Programa Bolsa Família (Lei 10.836/04)

A unificação dos programas de renda mínima, a partir de outubro de 2003, foi a grande inovação no campo da Assistência Social no Brasil. O programa Bolsa Família unifica os procedimentos de gestão e execução das seguintes ações de transferência de renda do governo federal: o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação (criado pelo Programa Fome Zero), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (conhecido como Bolsa Alimentação) e o Auxílio-Gás.

O programa Bolsa Família unifica, via Cadastro Único, quatro programas sociais de transferência direta de renda. No cadastramento das famílias, é indicado se elas receberão um, dois, três ou os quatro benefícios. A idéia é ganhar maior agilidade e eficiência com a não sobreposição de programas e duplicidade de cadastramentos. A migração das famílias para o novo cartão do

Bolsa Família será gradativa. Os valores variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00 (R\$ 45,00 para famílias com três filhos em idade escolar mais R\$ 50,00 se estas famílias possuírem renda *per capita* inferior a R\$ 100,00).

Em todo o país, o MDS continua atendendo os beneficiários do Bolsa Escola (3.042.794 famílias), Bolsa Alimentação (53.507 famílias), Cartão Alimentação (107.907 famílias) e Auxílio Gás (4.220.953 famílias). Analisando-se mensalmente os dados do MDS na Internet, observa-se a tendência contínua de queda do número de beneficiários desses programas, refletindo-se no aumento das famílias beneficiárias pelo Bolsa Família, na medida em que se processa a migração dos públicos dos programas extintos para o novo programa.

Paralelamente, o Bolsa Família passa a ser o gestor do Cadastro Único para os programas do governo federal; o Cadastro Único é utilizado para identificar os potenciais beneficiários do Bolsa Família, do Agente Jovem e do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Além de unificar a gerência dos programas, é também diretriz assumida pelo governo garantir recursos crescentes para a *universalização* do novo programa.

O Cadastro Único é um banco de dados voltado para o planejamento e avaliação das ações sociais, que proporciona ao Governo Federal, Estadual e Municipal uma visão abrangente da população de baixa renda do Brasil. As famílias cadastradas podem ou não ser beneficiárias dos programas sociais dos entes federados. O que determina o seu cadastramento é estarem em situação de pobreza. Segundo o *site* do MDS, os principais dados constantes do Cadastro Único são:

- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento de água, esgoto e lixo);
- composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos);
- qualificação escolar dos membros da família;
- qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- rendimentos;

- despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

O formulário do Cadastro Único, numerado e enviado pelo governo federal aos municípios (a quantidade de formulários enviada a cada município é baseada em números do IBGE relativos a famílias que atendem aos critérios de inclusão) é preenchido pelos cadastradores municipais de acordo com as informações (documentais e verbais) fornecidas pelas famílias. Os formulários são posteriormente enviados ao MDS, que se encarrega de cruzar informações, solicitar correções ou não aprovar determinada família. As famílias só passam a receber o benefício após a entrega do cartão magnético.

O formulário do Cadastro Único segue critérios adotados pelo IBGE para levantar uma ampla gama de informações sobre as famílias que atendem aos critérios do Bolsa Família. Os critérios são muito semelhantes à Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios – PNAD.

As prefeituras municipais são as responsáveis pela realização do cadastramento, bem como pela atualização dos dados do cadastro. Os cadastradores são escolhidos pelas prefeituras e submetidos à capacitação realizada pelo MDS em parceria com os governos estaduais e pela Caixa Econômica Federal (CEF). A CEF treina e capacita os agentes de cadastramento, desenvolve e fornece, à sua gestão, os aplicativos de entrada de dados e os formulários relativos ao Cadastro Único. Aos governos estaduais cabe coordenar o processo de cadastramento em âmbito estadual. Os estados também podem oferecer instrumentos para realização dos mutirões de documentação, prioritariamente nos municípios e regiões onde o problema seja mais grave. Em princípios de maio de 2005, o site do MDS divulgava a informação de que até aquele momento, 3.600 municípios brasileiros já haviam participado do treinamento de seus cadastradores, 1.700 somente em 2005, os outros 1.600 restantes receberiam treinamento até o final do ano⁷.

Em seu desenho, o programa Bolsa Família propõe-se a atender às famílias mais pobres a partir da definição de dois grupos, constituídos em razão

⁷ (www.mds.gov.br/noticias - acessado em 04/05/05)

das faixas de renda familiar. O primeiro grupo é composto pelas famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00. Tais famílias poderão beneficiar-se com dois tipos de pagamentos mensais: o *básico*, composto por uma bolsa de R\$ 50,00; e o *variável*, que atenderá a gestantes e crianças de 0 a 15 anos, até o limite de três pessoas, no valor de R\$ 15,00 por pessoa. O valor da bolsa para este primeiro grupo pode chegar, portanto, a R\$ 95,00. No segundo grupo estão as famílias com renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00. Nesse caso, os beneficiários não farão jus ao benefício de piso básico de R\$ 50,00, mas poderão concorrer ao piso *variável* de R\$ 15,00 para cada gestante e/ou criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa que pode chegar a R\$ 45,00.

Os dois tipos de benefício, básico e variável, têm funções diferentes. O pagamento *variável* propõe-se a incentivar comportamentos e hábitos específicos em cada integrante da família, facilitando a inclusão social de seus membros. O pagamento *básico*, além desse objetivo, visa combater a fome e a pobreza das famílias em situação mais vulnerável. Em todos os casos, as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família precisam cumprir algumas contrapartidas:

- *acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias*: todos os membros da família beneficiada devem participar;
- *freqüência escolar*: todas as crianças em idade escolar devem estar matriculadas e freqüentando no mínimo 85% das aulas;
- *educação alimentar*: todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo governo federal, estadual e/ou municipal, quando oferecidas.

Quanto às contrapartidas, as denúncias divulgadas pela imprensa em outubro de 2004 mostraram claramente que não havia nenhum controle por parte do governo federal quanto às contrapartidas das famílias. O mais grave foi a constatação de que famílias necessitadas não eram cadastradas e que outras, mais abastadas e com carro na garagem, recebiam o Bolsa Família. As denúncias mostram o quanto a interface intergovernamental é importante na aplicação de

tais políticas. Cada um dos três níveis de governo tem sua responsabilidade, assim como a sociedade civil no controle social. Todavia, instrumentos ainda precisam ser desenvolvidos para que tais práticas desapareçam ou que se tornem apenas pontuais, pois é praticamente impossível impedir que gestores municipais cadastrem famílias fora dos parâmetros do programa.

As fraudes no cadastramento de famílias do Bolsa Família por parte das prefeituras, vindas a público em outubro de 2004, ‘aceleraram’ medidas por parte da área social do Governo Lula; o MDS resolveu combater os problemas em duas frentes: maior controle da frequência escolar e a criação da Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família.

Para um maior controle da frequência escolar, o Ministério da Educação colocou à disposição dos municípios, no *site* da Caixa Econômica Federal⁸, aplicativo para coleta dos dados da frequência escolar registrados pelas escolas e enviados às secretarias municipais para consolidação. Segundo o MEC, à medida que o descumprimento se repetir nas aferições, serão adotadas as seguintes providências:

- *advertência* – comunicado à família quando houver a primeira ocorrência;
- *bloqueio temporário* – na segunda ocorrência, o benefício ficará bloqueado por 30 dias;
- *bloqueio ordinário* – a partir da terceira ocorrência, o repasse ficará bloqueado para saque;
- *cancelamento da concessão* – quando houver bloqueios ordinários por três períodos consecutivos, a coordenação municipal do programa avaliará as causas da baixa frequência do aluno, o que pode acarretar o cancelamento do benefício.

⁸ (www.caixa.gov.br/programas)

Segundo o *site* do MEC⁹, o cadastramento dos alunos teve início em maio de 2005, com base na atribuição de um número de identificação social (NIS) a cada estudante do ensino fundamental e médio.

Como se constata acima, o controle da frequência escolar só será possível a médio prazo, e muitos especialistas têm dúvida quanto à sua eficácia devido ao fato do sistema ser baseado em controle eletrônico, o que foge completamente à realidade das escolas públicas brasileiras, pois muitas sequer dispõem de energia elétrica. No ano de 2004, em minha visita às escolas, já havia verificado que as folhas de frequência escolar trimestrais sequer haviam sido enviadas às escolas. Só a partir das denúncias de outubro é que o MEC providenciou o seu envio.

Na outra frente de combate às fraudes do Programa, o governo federal apresentou no final de março de 2005¹⁰, a Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família. Para tanto, foram assinados convênios entre o MDS e o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Segundo o MDS, a Rede é mais uma etapa no processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e acompanhamento, e se constitui em uma iniciativa inédita de reunir todas as instituições com funções de controle interno e externo. A eficácia da fiscalização dessa Rede ainda não pode ser avaliada, pois se encontra em fase de implementação e consolidação. Todavia, ressalto que um importante papel também deve caber à sociedade civil, pois trata-se de um importante programa social e que envolve somas significativas do orçamento da área social. A mídia continua a atuar ativamente a respeito. Em fevereiro de 2005, por exemplo, veio a público a prisão de um cadastrador da prefeitura de São Francisco do Itabapoana, cidade da região norte fluminense e que apresenta o menor IDH do Estado do Rio de Janeiro, que cadastrava famílias necessitadas e não repassava os cartões magnéticos. O circuito interno de uma agência da CEF na região filmou o funcionário da prefeitura no exato momento em que tentava sacar os benefícios de três cartões magnéticos.

⁹ (<<http://portal.mec.gov.br/index.php>> acesso em 04/06/05)

¹⁰ (<www.mds.gov.br/balanco.asp> acesso em 28/06/05)

Todas as iniciativas do governo federal para maior controle e fiscalização ainda estão em fase de implementação, não podendo ser feito, no momento, nenhum juízo de valor quanto à sua eficácia ou não. Vale lembrar que o papel dos conselhos municipais de controle social sequer foi cogitado para a fiscalização do Bolsa Família. Pelo que pude constatar, os municípios criam os conselhos meramente por imposição das leis que regulamentam os programas de transferência de renda. As denúncias de irregularidades são divulgadas basicamente pela imprensa, não tendo os conselhos sociais municipais nenhum papel nestas denúncias. Lembro também que boa parte dos membros dos conselhos municipais de controle social são cooptados pelos prefeitos ou secretários, tendo pouca ou nenhuma autonomia para o seu trabalho, além de muitas vezes existirem apenas no papel.

Em 2004, o Bolsa Família atendeu 6,5 milhões de famílias, totalizando um gasto total de R\$ 5,8 bilhões. Para 2005, as metas são estender o Programa para 8,7 milhões de famílias com um orçamento previsto de R\$ 6,5 bilhões.

A tabela 9 mostra os programas que compõem o Bolsa Família e suas principais características.

TABELA 9 – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Características do Programa	População Beneficiada	Valores pagos mensalmente	Contrapartida	Legislação	Gestão
Bolsa Família	Grupo 1 – Famílias c/ até R\$ 50,00 per capita Grupo 2 – Famílias entre R\$ 50,00 e 100,00 per capita e c/ crianças de 0 a 15 anos	Grupo 1 – valor fixo de R\$ 50,00 acrescido do valor variável do grupo 2 de acordo c/ o no. De crianças, máx. de R\$ 95,00 Grupo 2 – apenas valor variável de R\$ 15,00 por criança, máx. de R\$ 45,00		MP 152, de 20/10/03	Conselho Gestor Interministerial
Cartão Alimentação	Famílias c/ ½ salário mínimo per capita. Hoje R\$ 120,00 per capitã	R\$ 50,00	Comprovar uso do benefício com alimentação	Lei No 10.669/03	MDS
Auxílio-Gás	Famílias c/ ½ salário mínimo per capitã	R\$ 7,50	Não há	Decreto No 4.102-1, de 24/01/02	Ministério das Minas e Energia
Bolsa Alimentação	Famílias c/ ½ salário mínimo per capita que possuem crianças de 0 a 6 anos	R\$ 15,00 por membro da família elegível, até R\$ 45,00	Realização do pré-natal, vacinação e consultas médicas regulares	MP No 2.206-1, de 6/9/01	Ministério da Saúde
Bolsa Escola	Famílias c/ ½ salário mínimo per capita e c/ crianças de 7 a 14 anos	R\$ 15,00 por criança, máx. de R\$ 45,00	Comprovar frequência à escola	Lei No 10.219, de 11/4/01	Ministério da Educação

Outra inovação trazida pelo Programa Bolsa Família é a realização de parcerias com governos estaduais e municipais, os quais visam à complementação de benefícios de estados e municípios que já tenham programas próprios de transferência de renda ou que tenham interesse em complementar os benefícios do governo federal. Parcerias já foram instituídas com as cidades de Belém, Boa Vista, Goiânia, Palmas, Recife e Rio de Janeiro, além dos estados do Acre, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro. Assim, os benefícios pagos às famílias viriam em razão de complementação às bolsas asseguradas pelo MDS (IPEA, 2004b). Em Goiânia, por exemplo, a prefeitura complementa os benefícios até R\$ 130,00 para famílias com uma criança, ou R\$ 260,00 quando há mais de uma criança. Em Palmas, a prefeitura complementa o valor do benefício até R\$ 70,00. No estado do Rio de Janeiro, o governo estadual comprometeu-se a adicionar R\$ 15,00 ao benefício de 170 mil famílias.

O *Bolsa Família*, assim como o Bolsa Escola, orienta-se por um padrão de relações governamentais misto e mantém o padrão cooperativo entre os entes federativos das três esferas de governo, na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições de cada ente federativo. A introdução do Cadastro Único eliminou as sobreposições de programas ao reunir quatro diferentes programas de transferência de renda em um só. A possibilidade de se aumentar o valor dos benefícios, por enquanto, só existe por meio da assinatura de convênios com os governos estaduais e municípios, pois o programa ainda está em fase de universalização, processo esse que pode demorar anos. Os governos municipais continuam com a responsabilidade de cadastrar as famílias, seguindo critérios de renda pré-estabelecidos pelo IBGE, e os governos estaduais gozam de ampla autonomia em relação à sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas. A participação da sociedade civil, o controle social, continua por meio dos conselhos setoriais; a fiscalização, como vimos, também passará a ser feita pela Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família (Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União) na tentativa de se inibir comportamentos predatórios.

3.5 O Programa Bolsa Família e Outros Programas Federais em Campos dos Goytacazes/RJ

Ao entrar para o programa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, tinha entre meus planos fazer um estudo de caso aprofundado em Campos dos Goytacazes, onde a UENF está localizada. Todavia, uma série de acontecimentos me obrigou a diminuir a importância que tinha dado inicialmente a um estudo de caso. O primeiro deles diz respeito às próprias mudanças que o Programa Bolsa Escola Federal sofreu com sua incorporação ao Programa Bolsa Família; entrei para analisar um programa e este foi incorporado por outro mais abrangente. O segundo motivo foi o próprio amadurecimento com o aprofundamento da pesquisa. Percebi, aos poucos, que o Bolsa Escola, junto com outros programas de renda mínima, estava muito mais ligado ao contexto de uma política de assistência social do que a de uma política educacional. Assim, o cotidiano escolar não era tão importante para se avaliar o programa. Junto à escola escolhida para se realizar o estudo de caso, resolvi ater-me ao essencial: reunir todos os pais dos alunos bolsistas daquela escola e coletar informações através de um questionário. O nome da escola ficou em sigilo para preservar a sua identidade, por isso adotei o nome fictício de Escola Central, pois está localizada em uma área central da cidade, entre o Mercado Central e a Rodoviária Velha. As atividades socioeducativas, que o programa previa que cada escola deveria implementar fora do horário de estudo dos bolsistas, eram uma contrapartida não fiscalizada. Esta é outra realidade presente em todo o Brasil, apesar dos documentos do Ministério da Educação divulgando as atividades socioeducativas implementadas por várias escolas: oficinas de arte, dança, xadrez, etc. Convém lembrar que tais atividades socioeducativas não foram colocadas entre as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Quanto à educação, a única contrapartida é a frequência escolar de 85% das aulas.

Na tabela 10, observam-se os números relativos aos programas de transferência de renda federais recebidos pelo município de Campos dos

Goytacazes em dezembro de 2004. Nas tabelas 11, 12 e 13 podemos observar os dados relativos ao Bolsa Família nos municípios do Rio de Janeiro, nos Estados e nas regiões, respectivamente.

TABELA 10 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES – DEZ/2004

BENEFÍCIO	Nº DE FAMÍLIAS	VALOR – R\$
1- Bolsa Família	1.709	119.510,00
2- Bolsa Escola	9.298	196.815,00
3- Bolsa Alimentação	111	1.920,00
4- Cartão Alimentação	0	0
5- Auxílio Gás	10.353	155.295,00
6- PETI	3.681	168.145,00
7- Agente Jovem	125	10.416,67
8- Benefício de Prestação Continuada – BPC	2.783	726.420,00

Fonte: <www.mds.gov.br/estatísticas/municípios> acesso em 10/01/05.

Em março de 2005, o número de famílias que recebia o Bolsa Família chegava a 2.467, totalizando um repasse mensal para o município de R\$ 162.715,00. Quanto ao número de bolsistas do Bolsa Escola, os dados de dezembro de 2003 mostravam que Campos do Goytacazes tinha 15.756 crianças beneficiadas (MEC/Bolsa Escola, 2003). Para o atual ano de 2005 não foi possível precisar o novo número, pois os dados disponibilizados no *site* do novo Ministério do Desenvolvimento Social só indicam o número de famílias beneficiárias, não discriminando o número de alunos, tanto em relação ao Bolsa Família quanto ao antigo Bolsa Escola Federal.

TABELA 11 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DOS
MUNICÍPIOS FLUMINENSES – DEZ/2004

UF	Município	Programas de Transferência de Renda									
		Bolsa Família		Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Cartão Alimentação		Auxílio Gás	
		Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)
RJ	ANGRA DOS REIS	729	53.585,00	1.877	43.125,00	6	165,00	0	-	2.057	30.855,00
RJ	APERIBE	378	17.260,00	185	3.975,00	2	30,00	0	-	502	7.530,00
RJ	ARARUAMA	1.289	94.305,00	1.820	40.215,00	61	1.095,00	0	-	2.133	31.995,00
RJ	AREAL	228	16.075,00	136	3.255,00	3	75,00	0	-	267	4.005,00
RJ	ARMAÇÃO DE BUZIOS	140	9.435,00	324	7.050,00	19	330,00	0	-	356	5.340,00
RJ	ARRAIAL DO CABO	338	20.355,00	323	7.560,00	38	735,00	0	-	444	6.660,00
RJ	BARRA DO PIRAI	328	23.155,00	1.589	34.095,00	0	-	0	-	1.987	29.805,00
RJ	BARRA MANSA	1.209	70.380,00	2.798	61.545,00	0	-	0	-	3.004	45.060,00
RJ	BELFORD ROXO	7.067	459.045,00	6.836	142.755,00	0	-	0	-	7.348	110.220,00
RJ	BOM JARDIM	656	44.250,00	572	13.350,00	30	510,00	0	-	632	9.480,00
RJ	BOM JESUS DO ITABAPOANA	1.098	79.995,00	744	17.460,00	38	645,00	0	-	894	13.410,00
RJ	CABO FRIO	1.603	108.090,00	2.386	52.110,00	148	2.940,00	0	-	2.555	38.325,00
RJ	CACHOEIRAS DE MACACU	1.470	100.995,00	994	24.795,00	66	1.200,00	0	-	1.104	16.560,00
RJ	CAMBUCI	608	42.220,00	404	8.535,00	28	465,00	0	-	430	6.450,00
RJ	CAMPOS DOS GOYTACAZES	2.374	159.920,00	9.298	196.815,00	105	1.815,00	0	-	9.432	141.480,00
RJ	CANTAGALO	0	-	407	8.955,00	0	-	0	-	445	6.675,00
RJ	CARAPEBUS	111	7.110,00	28	615,00	0	-	0	-	28	420,00
RJ	CARDOSO MOREIRA	676	35.145,00	284	5.640,00	5	90,00	0	-	444	6.660,00
RJ	CARMO	394	20.030,00	321	7.020,00	7	120,00	0	-	369	5.535,00
RJ	CASIMIRO DE ABREU	544	27.895,00	404	9.105,00	15	270,00	0	-	503	7.545,00
RJ	COMENDADOR LEVY GASPARIAN	212	12.735,00	151	3.465,00	4	60,00	0	-	173	2.595,00
RJ	CONCEICAO DE MACABU	487	30.925,00	400	9.000,00	0	-	0	-	672	10.080,00
RJ	CORDEIRO	384	24.965,00	335	7.335,00	13	210,00	0	-	641	9.615,00
RJ	DUAS BARRAS	233	14.285,00	196	4.725,00	0	-	0	-	279	4.185,00
RJ	DUQUE DE CAXIAS	13.863	836.600,00	8.259	192.405,00	153	2.955,00	0	-	9.154	137.310,00
RJ	ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	168	11.335,00	251	5.550,00	16	345,00	0	-	280	4.200,00
RJ	GUAPIMIRIM	1.010	77.585,00	804	18.225,00	35	585,00	0	-	858	12.870,00
RJ	IGUABA GRANDE	260	19.330,00	325	7.485,00	0	-	0	-	369	5.535,00
RJ	ITABORAI	5.199	341.790,00	2.929	68.385,00	146	2.640,00	0	-	3.701	55.515,00
RJ	ITAGUAI	1.818	136.475,00	1.471	33.675,00	43	735,00	0	-	3.341	50.115,00
RJ	ITALVA	315	18.820,00	356	7.740,00	18	330,00	0	-	633	9.495,00
RJ	ITAOCARA	1.194	70.855,00	308	6.360,00	60	960,00	0	-	1.211	18.165,00
RJ	ITAPERUNA	1.672	105.460,00	1.879	41.535,00	163	2.835,00	0	-	2.283	34.245,00
RJ	ITATIÁIA	438	27.490,00	420	9.615,00	7	120,00	0	-	475	7.125,00
RJ	JAPERI	2.789	221.125,00	1.197	29.145,00	2	45,00	0	-	1.296	19.440,00
RJ	LAJE DO MURIAE	57	4.510,00	259	5.865,00	0	-	0	-	302	4.530,00
RJ	MACAE	1.294	76.185,00	1.940	41.850,00	156	3.120,00	0	-	2.172	32.580,00
RJ	MACUCO	16	1.255,00	121	2.790,00	2	45,00	0	-	129	1.935,00
RJ	MAGE	5.311	370.740,00	1.274	27.315,00	28	510,00	0	-	1.781	26.715,00
RJ	MANGARATIBA	289	17.880,00	394	8.625,00	56	960,00	0	-	421	6.315,00
RJ	MARICA	1.605	102.110,00	1.014	23.325,00	104	2.070,00	0	-	1.205	18.075,00
RJ	MENDES	449	26.475,00	224	4.935,00	17	300,00	0	-	292	4.380,00
RJ	MESQUITA	3.118	222.365,00	1.113	24.675,00	155	2.910,00	0	-	1.515	22.725,00
RJ	MIGUEL PEREIRA	201	12.775,00	397	9.180,00	38	630,00	0	-	461	6.915,00
RJ	MIRACEMA	1.189	81.580,00	319	7.470,00	37	615,00	0	-	821	12.315,00
RJ	NATIVIDADE	592	33.055,00	421	5.630,00	19	390,00	0	-	879	13.185,00

Fonte: (www.mds.gov.br/estatisticas - acesso em 05/03/2005)

(cont. da Tabela)

UF	Município	Programas de Transferência de Renda									
		Bolsa Família		Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Cartão Alimentação		Auxílio Gás	
		Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)
RJ	NILOPOLIS	1.883	123.395,00	1.714	36.540,00	34	615,00	0	-	2.158	32.370,00
RJ	NITEROI	5.260	330.900,00	99	2.145,00	82	1.560,00	0	-	162	2.430,00
RJ	NOVA FRIBURGO	2.042	117.250,00	1.660	34.350,00	160	3.270,00	0	-	1.938	29.070,00
RJ	NOVA IGUAÇU	19.387	1.328.100,00	14.542	331.185,00	126	2.310,00	0	-	15.987	239.805,00
RJ	PARACAMBI	847	50.755,00	868	18.090,00	12	255,00	0	-	985	14.775,00
RJ	PARAIBA DO SUL	589	40.690,00	617	13.395,00	28	435,00	0	-	1.947	29.205,00
RJ	PARATI	381	25.075,00	387	9.075,00	0	-	0	-	420	5.300,00
RJ	PATY DO ALFERES	228	16.075,00	671	17.430,00	12	270,00	0	-	698	10.470,00
RJ	PETROPOLIS	1.964	133.470,00	3.794	91.005,00	342	7.080,00	0	-	4.012	60.180,00
RJ	PINHEIRAL	474	34.065,00	427	8.970,00	0	-	0	-	617	9.255,00
RJ	PIRAI	385	27.655,00	311	7.725,00	22	450,00	0	-	478	7.140,00
RJ	PORCIUNCULA	660	41.620,00	357	8.505,00	17	345,00	0	-	400	6.000,00
RJ	PORTO REAL	345	19.825,00	203	5.040,00	1	45,00	0	-	252	3.780,00
RJ	QUATIS	113	7.615,00	165	4.095,00	6	120,00	0	-	233	3.495,00
RJ	QUEIMADOS	2.297	160.530,00	977	23.325,00	114	2.010,00	0	-	1.854	27.810,00
RJ	QUISSAMA	309	17.890,00	135	3.240,00	0	-	0	-	146	2.190,00
RJ	RESENDE	1.839	105.760,00	1.489	33.675,00	0	-	0	-	1.687	25.305,00
RJ	RIO BONITO	950	59.875,00	663	20.715,00	67	1.305,00	0	-	878	13.170,00
RJ	RIO CLARO	43	2.710,00	459	10.260,00	0	-	0	-	483	7.245,00
RJ	RIO DAS FLORES	270	14.530,00	161	3.945,00	0	-	0	-	689	10.335,00
RJ	RIO DAS OSTRAS	519	32.175,00	893	19.230,00	51	1.005,00	0	-	1.076	16.140,00
RJ	RIO DE JANEIRO	47.349	3.018.255,00	64.721	1.412.475,00	349	6.765,00	0	-	85.596	1.283.940,00
RJ	SANTA MARIA MADALENA	366	20.995,00	280	6.885,00	29	480,00	0	-	415	6.225,00
RJ	SANTO ANTONIO DE PADUA	715	44.530,00	1.035	22.185,00	45	750,00	0	-	1.674	25.110,00
RJ	SAO FIDELIS	1.400	70.410,00	1.067	21.870,00	74	1.200,00	0	-	1.315	19.725,00
RJ	SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	1.879	121.345,00	728	15.060,00	0	-	1	50,00	927	13.905,00
RJ	SAO GONCALO	18.182	1.127.740,00	6.820	144.180,00	91	1.800,00	0	-	7.598	113.970,00
RJ	SAO JOAO DA BARRA	749	36.985,00	714	14.685,00	28	435,00	0	-	940	14.100,00
RJ	SAO JOAO DE MERITI	6.630	408.935,00	1.748	37.665,00	88	1.605,00	0	-	1.854	27.810,00
RJ	SAO JOSE DE UBA	271	14.035,00	187	4.080,00	12	210,00	0	-	230	3.450,00
RJ	SAO JOSE DO VALE DO RIO PRETO	266	12.625,00	520	11.700,00	2	45,00	0	-	545	8.175,00
RJ	SAO PEDRO DA ALDEIA	1.629	106.075,00	1.158	27.885,00	78	1.545,00	0	-	1.629	24.435,00
RJ	SAO SEBASTIAO DO ALTO	214	15.735,00	172	3.690,00	13	210,00	0	-	203	3.045,00
RJ	SAPUCAIA	439	27.185,00	291	6.105,00	45	765,00	0	-	414	6.210,00
RJ	SAQUAREMA	1.572	95.690,00	1.015	22.980,00	151	2.820,00	0	-	1.254	18.810,00
RJ	SEROPEDICA	1.585	117.810,00	710	16.845,00	16	255,00	0	-	745	11.175,00
RJ	SILVA JARDIM	299	21.105,00	574	12.990,00	0	-	0	-	634	9.510,00
RJ	SUMIDOURO	603	37.915,00	283	6.210,00	14	210,00	0	-	416	6.240,00
RJ	TANGUA	736	53.870,00	475	11.235,00	38	705,00	0	-	635	9.525,00
RJ	TERESOPOLIS	3.146	201.305,00	1.965	44.940,00	98	1.785,00	0	-	2.718	40.770,00
RJ	TRAJANO DE MORAIS	264	14.470,00	281	6.075,00	0	-	0	-	320	4.800,00
RJ	TRES RIOS	35	1.945,00	1.670	38.100,00	0	-	0	-	1.789	26.835,00
RJ	VALENCA	551	37.285,00	1.328	30.165,00	20	360,00	0	-	1.735	26.025,00
RJ	VARRE-SAI	286	19.985,00	202	4.530,00	3	45,00	0	-	273	4.095,00
RJ	VASSOURAS	649	38.570,00	745	16.620,00	26	495,00	0	-	801	12.015,00
RJ	VOLTA REDONDA	327	21.775,00	3.334	75.105,00	64	1.365,00	0	-	7.157	107.355,00

Fonte: (www.mds.gov.br/estatisticas - acesso em 05/03/2005)

TABELA 12 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR ESTADO – DEZ/2004										
UF	Bolsa Família		Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Cartão Alimentação		Auxílio Gás	
	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)
AC	28.851	2.082.680,00	14.852	367.515,00	1.000	18.990,00	575	28.750,00	23.921	358.815,00
AL	214.726	15.267.302,00	80.624	1.896.915,00	1.617	31.785,00	3.137	156.850,00	98.815	1.482.225,00
AM	104.135	7.786.036,00	58.525	1.500.945,00	751	14.535,00	0	0	64.905	973.575,00
AP	10.256	737.502,00	13.864	357.255,00	197	3.705,00	0	0	15.148	227.220,00
BA	838.963	58.924.705,00	422.613	9.738.660,00	6.072	116.250,00	21.670	1.083.500,00	584.198	8.762.970,00
CE	572.730	40.617.841,00	250.652	5.721.225,00	4.681	86.040,00	19.830	991.500,00	355.369	5.330.535,00
DF	41.943	2.303.475,00	37.192	797.340,00	0	0	0	0	45.097	676.455,00
ES	120.911	7.500.572,00	55.179	1.214.355,00	57	9.420,00	202	10.100,00	77.457	1.161.855,00
GO	135.758	7.968.297,00	87.796	1.971.165,00	875	15.795,00	0	0	112.738	1.691.070,00
MA	380.742	28.307.445,00	204.963	5.037.075,00	2.116	42.105,00	4.001	200.050,00	279.180	4.187.700,00
MG	756.335	48.149.162,00	294.180	6.904.245,00	2.686	49.530,00	10.740	537.000,00	458.038	6.870.570,00
MT	82.116	50.701.41,00	36.485	870.915,00	341	6.255,00	41	2.050,00	49.810	747.150,00
MS	32.588	2.198.575,00	34.564	785.130,00	2.596	47.070,00	0	0	51.427	771.405,00
PA	259.641	18.796.330,00	173.557	4.434.405,00	3.506	64.635,00	0	0	196.857	2.952.855,00
PB	273.135	19.243.076,00	86.475	2.008.440,00	1.385	25.260,00	8.299	414.950,00	119.022	1.785.330,00
PE	518.956	35.478.038,00	177.691	4.024.485,00	3.526	67.650,00	19.703	985.150,00	260.607	3.909.105,00
PI	217.931	15.777.799,00	109.160	2.566.155,00	1.517	27.570,00	7.945	397.250,00	142.246	2.133.690,00
PA	308.754	18.042.936,00	156.222	3.534.390,00	3.427	61.725,00	312	15.600,00	236.177	3.542.655,00
RJ	196.330	12.666.225,00	181.322	4.014.480,00	4.203	78.780,00	1	50,00	229.193	3.437.895,00
RN	190.116	12.917.442,00	75.139	1.715.805,00	984	17.580,00	8.223	411.150,00	112.249	1.683.735,00
RS	290.663	17.838.259,00	118.735	2.520.900,00	515	9.225,00	680	34.000,00	182.904	2.743.560,00
RR	14.522	1.014.268,00	5.414	140.775,00	537	10.380,00	0	0	6.641	99.615,00
RO	54.942	3.537.964,00	20.999	507.180,00	299	5.340,00	0	0	25.098	376.470,00
SC	101.247	6.188.142,00	48.701	1.095.885,00	1.214	21.915,00	164	8.200,00	82.916	1.243.740,00
SP	657.099	39.653.479,00	217.102	5.005.050,00	4.339	87.615,00	0	0	304.407	4.566.105,00
SE	113.147	7.996.762,00	44.228	1.011.975,00	3.637	68.130,00	2.384	119.200,00	59.447	891.705,00
TO	55.305	3.803.357,00	36.556	886.530,00	939	16.875,00	0	0	47.086	706.290,00
BRASIL	6.571.842	439.870.810,00	3.042.794	70.629.195,00	53.507	1.004.160,00	107.907	5.395.350,00	4.220.953	63.314.295,00

Fonte: MDS (2004)

TABELA 13 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR REGIÃO

Região	Bolsa Família		Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Cartão Alimentação		Auxílio Gás	
	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)	Famílias	Total(R\$)
Centro-Oeste	292.405	17.540.488,00	196.037	4424550,00	3.812	69.120,00	41	2.050,00	259.072	3.886.080,00
Nordeste	3.320.446	234.533.410,00	1.451.545	33.720.735,00	2.535	482.370,00	95.192	4.759.600,00	2.011.133	30.166.995,00
Norte	527.652	37.758.137,00	323.771	8.194.605,00	7.229	134.460,00	575	28.750,00	379.656	5.694.840,00
Sudeste	1.730.675	107.969.438,00	747.783	17.138.130,00	11.775	225.345,00	10.943	547.150,00	1.069.095	16.036.425,00
Sul	700.664	42.069.337,00	323.658	7.151.175,00	5.156	92.865,00	1.156	57.800,00	501.997	7.529.955,00
Brasil	6.571.842	439.870.810,00	3.042.794	70.629.195,00	53.507	1.004.160,00	107.907	5.395.350,00	4.220.953	63.314.295,00

Fonte: MDS (2004)

TABELA 14 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO BOLSA FAMÍLIA POR REGIÃO (%)

Região	%
Nordeste	50,5
Sudeste	26,3
Sul	10,7
Centro-Oeste	8,0
Norte	4,4

Fonte: MDS (2004)

Com base nos dados da educação básica em Campos dos Goytacazes, na tabela 15, podem-se cruzar algumas informações. O primeiro diz respeito à proporção de alunos beneficiários do bolsa escola no município em relação ao número total de alunos de escolas públicas do ensino fundamental. Considerando que Campos dos Goytacazes tinha 67.005 alunos matriculados em escolas públicas municipais e estaduais no ensino fundamental em 2003, isto indica que 23,5% dos alunos campistas eram bolsistas. Entretanto, este número não é muito preciso, pois constatei no estudo de caso que há alguns alunos que recebem o benefício e já estão no 1º ano do ensino médio. Isto acontece porque o limite de idade para a saída do programa é de 15 anos e 11 meses, idade em que muitos bolsistas já concluíram o ensino fundamental e ingressaram no ensino médio.

A segunda informação, que infelizmente não foi possível levantar, dizia respeito à distribuição dos 15.756 bolsistas pelas 239 escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental. A análise dos dados seria muito interessante, pois seria possível verificar em que áreas da cidade ou escolas estavam localizadas o maior número de bolsistas.

Segundos dados do Censo do IBGE 2000, Campos dos Goytacazes é o maior município em área do estado do Rio de Janeiro, 4.032 km², e o 8º maior em número de habitantes, 422.731, o maior do interior do estado. O IDH da cidade é de 0,752, situando-se somente na 53ª posição entre os 92 municípios do estado, revelando que, apesar da renda trazida pelos *royalties* do petróleo nos últimos dez anos, o IDH ainda permanece abaixo até mesmo se comparado ao do estado: 0,807. Campos dos Goytacazes é um dos muitos exemplos no Brasil de como a existência de recursos extras (os *royalties* do petróleo rendem ao município mais de 200 milhões anuais) não traz, necessariamente, uma melhoria significativa no nível de vida de seus habitantes. A lei dos *royalties* obriga os municípios a investirem primordialmente em políticas públicas (saúde, educação, saneamento, pavimentação), vedando expressamente o pagamento de despesas com pessoal.

Tabela 15 – A Educação Básica em Campos dos goytacazes

Número de	Dependência Administrativa	Classes de Alfabetização	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série	Total do Fundamental	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos - Fundamental	Educação de Jovens e Adultos - Total
ALUNOS	Estadual	414	16.820	22.768	39.588	19.062	3.414	3.444
	Federal	0	0	0	0	1.387	0	0
	Municipal	188	20.188	7.229	27.417	682	3.209	3.209
	Privada	1.934	7.834	6.067	13.901	2.951	156	595
	Total	2.536	44.842	36.064	80.906	24.082	6.779	7.248
DOCENTES	Estadual				2.135	1.203		
	Federal				0	129		
	Municipal				1.426	90		
	Privada				1.026	335		
	Total				4.587	1.757		
ESCOLAS	Estadual				103	34		
	Federal				0	1		
	Municipal				136	4		
	Privada				92	16		
	Total				331	55		

Fonte: INEP – Censo Escolar 2003

3.6 Uma Breve Avaliação

De acordo com os dados levantados, a fiscalização do programa bolsa escola federal pela sociedade civil, via conselho de controle social, nunca chegou a ser feita. Isto mostra que a fiscalização das políticas sociais por parte da sociedade civil ainda é bastante incipiente no Brasil. Todavia, o instrumento existe e precisa ser utilizado.

ABRANCHES & AZEVEDO (2003) lembram que há um movimento nacional na busca de democratização das políticas sociais nos vários níveis de governo. As questões de direito, da cidadania, antes temas exclusivos das manifestações e reivindicações dos movimentos sociais e grupos populares organizados, passaram a ser contempladas e legitimadas pelo poder público.

A Constituição de 1988 refletiu a mudança acima citada ao permitir a livre organização da sociedade – através de sindicatos, movimentos sociais e associações de diversos tipos – e incentivar a participação desses atores no espaço da política pública via conselhos populares e órgãos colegiados em diversas áreas: saúde, educação, habitação e assistência social. A responsabilidade deliberativa, aliada a situações normativas e controladoras, possibilita aos conselhos um significativo papel na construção do exercício da democracia participativa (ABRANCHES & AZEVEDO, 2003).

Na análise da Pesquisa “Perfil dos Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, ABRANCHES & AZEVEDO (2003) ressaltam que dos conselhos pesquisados, apenas 9% foram criados até 1989 e os demais 92% após a Constituição de 1988. Outro fato interessante é que os únicos três conselhos existentes em todos os municípios analisados são justamente os três conselhos que são exigidos pelo governo federal para o repasse de verbas aos municípios: saúde, educação e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Os conselhos também refletem a instância paritária na composição de seus membros entre governo e a sociedade civil.

Fazendo jus à teoria escolhida nesta dissertação, argumento aqui que o governo federal não deu a devida importância à grande disparidade existente entre as regiões e os municípios brasileiros. Por que impôs um modelo de conselho sem levar em consideração a diversidade de estrutura e recursos existentes entre os municípios, onde existem cidades de 10 milhões de

habitantes e outras centenas com menos de 5 mil habitantes? Nos municípios pequenos, a lei deveria ter dado margem para a escolha do *conselho de educação* na fiscalização do bolsa escola federal.

Outro dado interessante é que, na percepção dos conselheiros, os conselhos têm sido respeitados em suas deliberações pelos secretários municipais, que vêm reconhecendo o potencial desses instrumentos enquanto parceiro na discussão e implementação das políticas públicas. As dificuldades enfrentadas pelos conselhos são conhecidas: carência de infra-estrutura física e de apoio operacional; participação irregular dos conselheiros; divergências políticas em relação à utilização do fundo público e ao formato dos programas, entre outras. Os membros dos conselhos, em geral, participam de mais de um conselho (40%), têm alto grau de politização, nível educacional bem acima da média brasileira e para eles o funcionamento destes tem proporcionado a melhoria da qualidade de vida da população e permitido uma maior democratização das decisões relativas às políticas municipais (ABRANCHES & AZEVEDO, 2003).

Ao longo da pesquisa, constatei que a avaliação de políticas públicas, por órgãos governamentais ou por centros de pesquisa, ainda é bastante incipiente no Brasil. RICO (1999) lembra que a tradição brasileira é bastante pobre em termos de estudos de avaliação, todavia considera fundamental o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa.

Na avaliação de políticas públicas, três critérios são levados em consideração: efetividade, eficácia e eficiência. Por avaliação de *efetividade*, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias de vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. A avaliação de *eficácia* é a mais usualmente aplicada; é aquela realizada entre a contraposição das metas propostas e as metas alcançadas ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. A avaliação de *eficiência*, entendida como o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Constitui-se, no fim, criar mecanismos para se fazer mais com um custo menor. Por último, está a *avaliação participativa*,

aquela realizada com os beneficiários de um dado programa social. A participação dos envolvidos na ação garante à avaliação maior densidade. Limita seu risco de permanecer periférica, permitindo também 'correções de rota' ao detectar precocemente falhas ou estratégias inadequadas e alterá-las objetivando melhor sua eficácia (RICO, 1999).

Esta autora defende a idéia de que a produção e a divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo. Para ela, avaliar políticas e programas sociais tornou-se um desafio tanto para os centros de pesquisa quanto para os governos. Sociedade e cidadãos, de modo geral, estão reivindicando uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas e programáticas, exigindo conhecer e acompanhar a insuprimível equação entre gastos públicos e o custo-efetividade das políticas e programas destinados a produzir maior equidade social.

Quanto à avaliação dos diferentes programas bolsa escola nos estados e municípios, estes foram avaliados, sobretudo, por meio de estudos de caso, inclusive por órgãos internacionais. O bolsa escola federal, em seu curto período de duração, entre 2001 e 2003, não chegou a passar pelo crivo de uma avaliação mais rigorosa. A expectativa do governo de atender a 1/3 dos alunos de escolas públicas matriculadas no ensino fundamental foi plenamente atendida, atingindo, assim, a universalização. Todavia, seu papel na universalização do ensino fundamental é discutível porque a taxa de escolarização já havia atingido o nível de quase 96% (crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental) quando de sua implantação, sendo o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) o principal responsável por essa taxa.

A lei do FUNDEF, de 1997, obriga os estados e municípios a contribuírem com uma certa proporção de suas receitas para este fundo. Os recursos são então distribuídos para o estado e para cada um dos governos municipais daquele estado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental. O FUNDEF provocou os seguintes efeitos positivos no ensino fundamental, segundo relatório do BANCO MUNDIAL (2003) sobre a educação municipal no Brasil:

- Os municípios investiram na construção de salas de aula para acomodar mais alunos;
- Sistemas mais abrangentes de transporte escolar foram desenvolvidos;
- 60% dos recursos do FUNDEF devem ser gastos com salários de professores, diminuindo a desvantagem em relação aos ganhos dos professores das redes estaduais;
- O número de professores leigos nos sistemas municipais (aqueles apenas com Ensino Fundamental completo) diminuiu de 12% para 5% de 1997 a 2000;
- O número de professores municipais saltou de 600.000 para 750.000 de 1997 a 2000.

A taxa de universalização já beirava os 96% em 2001 quando o bolsa escola federal foi introduzido e o principal fator responsável por essa conquista foi a aplicação de recursos do FUNDEF, que distribuiu desde 1998 recursos para estados e municípios. Em 2004, o investimento anual mínimo por aluno fixado pelo FUNDEF foi de R\$ 537,71 para os matriculados da 1ª a 4ª série e de R\$ 564,60 para os da 5ª a 8ª série, o que incentivava prefeitos a uma 'corrida' pela matrícula de alunos (INEP, 2004).

O FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério) deverá substituir o FUNDEF somente em 2007, após longa tramitação no Congresso Nacional. O FUNDEB disporá de mais recursos e será mais abrangente (abará, além do ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos), tendo duração prevista para dez anos. A previsão é que o número de alunos atendidos pelo novo fundo salte de 31,2 milhões para 47,7 milhões e os recursos passem de 28,7 bilhões de reais para 51 bilhões de reais (MEC, 2005).

O argumento de manter a criança na escola, e longe do trabalho infantil, por meio do bolsa escola é também discutível, pois, conforme dados levantados no estudo de caso, 73,6% dos pais afirmaram que seus filhos estariam na escola independentemente do recebimento do benefício. Também não se pode esquecer que a merenda escolar é um grande atrativo para que as famílias mais carentes enviem seus filhos à escola.

Para trazer para os bancos escolares o contingente ainda grande de crianças e adolescentes fora da escola, o PETI, que se encontra esvaziado e sem a grande atenção que merece, é o programa mais adequado, todavia também integrado ao Bolsa Família. Muitas reportagens de jornais e da mídia televisiva ainda mostram crianças trabalhando em condições degradantes para ajudar no orçamento familiar. Técnicos do MDS, ao serem contatados, alegam que o município ainda não aderiu ao PETI. É o tipo de situação que não poderia ocorrer, pois o governo federal há muito já identificou os redutos de trabalho infantil no Brasil. Políticas urgentes com esta exigem uma rápida ação do governo federal, não devendo este esperar que os municípios o procurem para iniciar o cadastramento das famílias.

Uma vez que o Bolsa Família tem a pretensão de ser uma política de proteção social com uma visão integrada das necessidades das famílias pobres, faz-se mister a integração também do PETI ao mesmo. O perfil socioeconômico das famílias atendidas pelo PETI em quase nada diferem da do Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de renda mínima, no qual está inserido o bolsa escola, são financiados pelos impostos e não pelas contribuições sobre o trabalho. O bolsa escola é concebido no Brasil enquanto instrumento transitório destinado a viabilizar a (re) inserção social e econômica dos beneficiários, por intermédio da vinculação do auxílio monetário a ações socioeducativas. Na mesma linha, segue o recente Programa Bolsa Família, cujo enfoque está centrado na família, sendo mais abrangente, permitindo, em linhas gerais, que seus membros em idade escolar vão à escola, que as crianças de 0 a 6 anos mantenham em dia o cartão de vacinação e garantindo um patamar suficiente de calorias para as famílias com renda *per capita* com até R\$ 50,00; o programa também possibilita aos governos subnacionais complementarem o valor recebido.

Em linhas gerais, esta foi a trajetória dos programas de renda mínima no Brasil, atualizando o quadro cronológico de LÍCIO (2002):

1975: Apresentação da idéia do Imposto de Renda Negativo à academia por SILVEIRA (1975);

1991: Projeto de Lei que institui o imposto de renda negativo é apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy no Senado Federal;

1993: O economista José Márcio Camargo aponta os pontos fracos do projeto de Suplicy face ao perfil da pobreza no Brasil e sugere sua vinculação a ações socioeducativas de modo a romper com o círculo vicioso da pobreza transferida de geração a geração;

1995: Surgem as primeiras experiências, no âmbito dos governos subnacionais: renda mínima em Campinas e bolsa escola no Distrito Federal;

1997: Num contexto de multiplicação destas experiências por dezenas de governos subnacionais, o Congresso Nacional aprova a Lei 9.533/97 que constitui o Programa de *Renda Mínima* vinculado a ações socioeducativas;

1999: Começa a implementação do *Renda Mínima*, com suporte financeiro do governo federal restrito às iniciativas dos municípios mais pobres de cada estado;

2000: O Brasil conta com quase dois mil municípios com implementação do *Renda Mínima* em andamento; neste mesmo ano é aprovada a Emenda Constitucional N. 31 que cria o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, que multiplica por dez a quantidade de recursos federais disponíveis para a implementação do programa (R\$ 1,8 bilhões);

2001: O governo federal institui o Programa Bolsa Escola, substituindo o Programa Renda Mínima, que não tinha a pretensão de ser universal;

2002: No final do ano, 99% dos municípios brasileiros já tinham aderido ao Programa Bolsa Escola Federal;

2003: Em outubro, o Governo Federal lança o Programa Bolsa Família, regulamentado posteriormente pela Lei 10.836/04, que passa a englobar quatro programas de transferência direta de renda: bolsa escola federal, vale gás, cartão alimentação e bolsa alimentação; a seleção das famílias é feita pelas prefeituras por meio de Cadastro Único; as famílias cadastradas nos outros programas continuam a receber os benefício até sua migração para o Bolsa Família;

2004: Em outubro, reportagem da Rede Globo mostra a falta de controle por parte do governo federal em relação ao Bolsa Família e o cadastro fraudulento de alguns municípios; a repercussão da reportagem força o governo federal a tomar medidas para voltar a controlar as contrapartidas por parte das famílias e diminuir os casos de cadastro fraudulento;

2005: O Governo Federal estipula como metas para o ano, o cadastramento de 70% das famílias pobres brasileiras, com renda *per capita* de até R\$ 50,00, e o treinamento dos cadastradores de 100% dos municípios brasileiros; em maio , foram lançadas as primeiras experiências para o controle eletrônico da frequência dos alunos de escolas públicas; em outubro, o Banco Mundial anuncia recursos da ordem de US\$ 984,3 milhões para a expansão do programa, sua integração com o PETI, o aprimoramento do Cadastro Único e para a avaliação e monitoramento dos programas de transferência de renda no País.

Se as primeiras discussões se deram no campo acadêmico e as primeiras propostas no nível federal, não foi por acaso que as primeiras experiências se deram no âmbito dos governos subnacionais. O fortalecimento dos municípios, maiores beneficiados da nova repartição de receitas e descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, permitiu a profusão de inovações governamentais, sobretudo na área das políticas de combate à pobreza. Foi este o ambiente favorável que possibilitou o surgimento das primeiras experiências de renda mínima e bolsa escola nestes níveis de governo.

A multiplicação das experiências pelos demais entes federativos, o reconhecimento internacional da eficiência destas políticas no combate à pobreza e à desigualdade e a constatação da fragilidade municipal em dar continuidade à implementação e ampliação do atendimento, resultaram em inúmeros projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o território nacional, resultando na aprovação do Programa *Renda Mínima* (Lei 9.533/97), que previa o suporte financeiro da União na implementação da política nos municípios mais pobres de cada estado. Todavia, desde logo, constatou-se que as disparidades nas capacidades financeiras e administrativas dos municípios, decorrentes das profundas desigualdades regionais e porque não dizer da má-gestão histórica em muitos casos, comprometiam os resultados do programa.

A decisão de ampliação do Programa *Renda Mínima* para o Programa *Bolsa Escola* (Lei 10.219/01), universalizando o atendimento graças ao suporte significativo de recursos do novo Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, significou a tentativa de coordenar esforços entre governo federal e governos municipais, de modo a alcançar resultados mais efetivos, que estes últimos não vinham conseguindo obter sozinhos.

O Programa Bolsa Escola trouxe consigo o aperfeiçoamento de alguns arranjos institucionais:

- a assunção integral do financiamento do programa pelo governo federal, repassando o dinheiro diretamente às famílias via cartão magnético da Caixa Econômica Federal;
- a universalização do programa para todas os potenciais beneficiários que estivessem abaixo do patamar mínimo de renda estabelecido;

- possibilidade de fiscalização do programa pela sociedade civil, via conselho de controle social.

O arranjo institucional do Bolsa Escola articulou incentivos à cooperação na busca pela maximização de seus objetivos e resultados, buscando inibir comportamentos predatórios, expressamente previstos em lei: 1 - a suspensão de repasses do FPM no caso de cadastramento fraudulento por parte do município; 2 - a institucionalização do controle social via obrigatoriedade de um Conselho Municipal, composto de pelo menos 50% de representantes da sociedade civil, cuja atribuição era acompanhar a implementação do programa; 3 – a vinculação do recebimento do cadastramento pelo MEC à aprovação deste pelo Conselho Municipal.

O Bolsa Escola, incorporado pelo Bolsa Família no final de 2003, alcançou significativos resultados num período relativamente curto de tempo. LÍCIO (2002) apontou para três desafios que o programa tinha pela frente, e que infelizmente não puderam ser mensurados devido à sua curta duração, mas que permanecem para o atual Bolsa Família, dentre os quais cito dois:

- universalização de fato da política, transformando-a num direito fundamental como condição para o exercício do direito à conclusão do ensino fundamental, incluindo de fato todas as crianças das famílias mais pobres, sem contudo ferir a responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas;
- indução ao comportamento cooperativo dos governos estaduais na implementação do Bolsa Escola (leia-se, hoje, Bolsa Família), de modo a potencializar e acelerar os resultados da política.

Na análise da trajetória dos programas, sob a ótica federativa, pôde-se identificar alguns padrões de relações intergovernamentais característicos dos arranjos institucionais adotados pelos Programas *Renda Mínima*, *Bolsa Escola* e *Bolsa Família*.

- a) *Renda Mínima*: se orientava por um padrão mais liberal de relações intergovernamentais, na medida em que valorizava a autonomia dos entes federativos e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da

contrapartida do município, condicionando as transferências ao desempenho municipal;

- b) *Bolsa Escola*: passou a se orientar por um padrão de relações intergovernamentais misto. Por um lado, possui um padrão cooperativo na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições do governo federal e dos governos municipais para alcançar os resultados e objetivos do programa, além de incentivar o compartilhamento do financiamento da política entre os entes federativos das três áreas de governo. Por outro, reveste-se de um caráter liberal na medida em que valoriza a autonomia estadual, privilegiando sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas. Neste sentido, o incentivo à participação estadual resultaria naturalmente na competição por recursos para a implementação do programa, tanto do setor privado quanto do governo federal;
- c) *Bolsa Família*: assim como o Bolsa Escola, orienta-se por um padrão de relações governamentais misto e mantém o padrão cooperativo entre os entes federativos das três esferas de governo. A introdução do Cadastro Único eliminou as sobreposições de programas ao reunir quatro diferentes programas de transferência de renda em um só. A possibilidade de se aumentar o valor dos benefícios, por enquanto, só existe por meio da assinatura de convênios com os governos estaduais e municípios. Os governos municipais continuam com a responsabilidade de cadastrar as famílias, seguindo critérios de renda pré-estabelecidos pelo IBGE, e os governos estaduais gozam de ampla autonomia em relação à sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas. A participação da sociedade civil continua por meio dos conselhos setoriais; a fiscalização, como se viu, também passará a ser feita pela Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família (Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União) na tentativa de se inibir um comportamento predatório.

Apesar dos reconhecidos avanços no desenho institucional destes programas, alguns pontos continuam bastante falhos:

- apesar do grande aporte de recursos para a área social no Brasil, a desigualdade social continua persistente historicamente, não diminuindo nem mesmo em períodos de forte crescimento econômico;
- a escola pública básica brasileira continua oferecendo um ensino de qualidade ruim e não se vislumbra mudança neste quadro a médio prazo;
- os programas sociais continuam desarticulados de políticas de geração de renda e formação profissional, não havendo 'porta de saída' para se acabar com a dependência da população receptora em relação aos benefícios recebidos;
- há pouca garantia de que os programas do governo federal atual não serão extintos ou completamente reformulados com a chegada de outro partido ao poder;
- há pouca participação da sociedade civil na fiscalização dos recursos no gasto com programas sociais, apesar dos mecanismos já existirem;
- incipiência na avaliação de programas sociais.

Sou da opinião que o Programa Bolsa Família, face à bibliografia consultada, é um grande avanço nas políticas sociais brasileiras. Ele tem uma visão integrada das necessidades das famílias pobres; um avançado desenho institucional (cadastro único, cartão magnético, rede pública de fiscalização, possibilidade de participação da sociedade civil na fiscalização); bem articulado com a peculiar divisão de poderes da federação brasileira; pretensão de ser universal (transformando-se num direito social de dezenas de milhões de pobres brasileiros, aliada, é claro, com a necessária responsabilidade fiscal); bem focalizado (50% dos beneficiados estão no Nordeste, região mais carente do Brasil); exigência de contrapartidas por parte das famílias beneficiadas (frequência escolar, educação alimentar e acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias); e o montante de recursos que ele dispõe é sem par na história dos programas sociais brasileiros.

Por todas essas qualidades, acredito que o Bolsa Família se transformará, no curto prazo, num 'programa de Estado', e não apenas em um 'programa de governo' do PT. Sua legitimação virá pelo reconhecimento de suas qualidades por organismos internacionais e por estudos de avaliação de órgãos governamentais ou de institutos independentes. Reconheço, também, que o programa tem grande potencial como 'cabo eleitoral' para uma possível reeleição de Lula, como foi o Plano Real para a primeira eleição de Fernando Henrique.

O Bolsa Família está se constituindo numa importante rede de proteção social para a população mais pobre. Os casos de desvios no cadastramento vem sendo combatidos pelo MDS e quanto à fiscalização, dadas as peculiaridades da falta de tradição por parte da sociedade civil neste quesito e da completa inoperância dos conselhos de controle social em experiências anteriores, creio que a Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família, já apresentado no capítulo 3, se constituirá no melhor meio de controle, continuando os casos de denúncias vindo à tona principalmente através dos meios escritos de comunicação e das redes de TV.

Entre os aspectos que ainda precisam ser aperfeiçoados no Bolsa Família, cito a integração do PETI, o acompanhamento mais rigoroso das contrapartidas (via controle informático), o estabelecimento de convênios com os governos subnacionais, instituições privadas e com organizações não-governamentais para o oferecimento de programas de geração de renda e de formação profissional para as famílias beneficiárias.

Outra importante ação seria uma articulação do programa com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em fase de implantação, oferecendo aos beneficiários do Bolsa Família palestras/cursos sobre segurança alimentar, métodos anticoncepcionais, noções de higiene e saúde, etc. Essas palestras/cursos devem ser dadas sempre nas escolas públicas mais próximas. Essa medida será de importante ajuda no resgate da cidadania dessa população mais carente, desassistida historicamente pelos poderes públicos e que carece, e muito, ser informada de seus direitos e deveres enquanto cidadãos e de ter contato com agentes públicos.

O contato com os palestrantes, sejam eles médicos, assistentes sociais das prefeituras, funcionários públicos estaduais serviria também para a troca

de idéias, ajudando no aperfeiçoamento e na identificação dos principais problemas/reivindicações do público-alvo do Bolsa Família. Tal medida não foi tomada nos programas anteriores.

Para um país tradicionalmente marcado pela pobreza e pela desigualdade social, onde as políticas públicas quase sempre foram caracterizadas como 'pobres', isto é, mal focalizadas e sem recursos suficientes, ainda tem-se um longo caminho a percorrer para se tirar da pobreza extrema um contingente enorme de brasileiros. As políticas sociais que aí estão apenas 'aliviam' no curto prazo a penúria, todavia, dada a realidade política brasileira, são as políticas possíveis, que precisam ser aperfeiçoadas e articuladas com outras políticas para se acabar com a dependência dos beneficiários, aliada ao aumento do acesso dessas populações aos serviços públicos essenciais (saúde, educação, saneamento, etc).

A educação básica pública brasileira é de baixa qualidade (escolas mal equipadas, métodos de ensino ultrapassados e monótonos, professores mal remunerados e deficientemente qualificados, falta de atualização curricular, etc) e acaba reproduzindo/reforçando a desigualdade nos segmentos mais humildes. A situação que considero mais grave é a do ensino médio, pois o erro já começa no formato de seu currículo enciclopedista, isto é, submetendo os alunos a uma série de conceitos e informações que somente serão utilizadas se estes vierem a cursar uma faculdade específica anos mais tarde, e saem sem conhecer noções de direito de trabalho e do consumidor, cidadania, civismo, além das já conhecidas deficiências de compreensão de textos e de redação, que lhes dariam grande autonomia em cursos profissionalizantes ou superiores. Este currículo enciclopedista é reproduzido nos vestibulares das melhores universidades públicas do país, obrigando os candidatos de qualquer curso a se submeterem as oito disciplinas obrigatórias do ensino médio. O currículo do ensino médio precisa ser flexibilizado, tendo um núcleo comum, dando-se ênfase ao bom domínio da língua portuguesa e ampla formação geral, todavia sem tecnicismos, tendo espaço para disciplinas eletivas como artes, música, teatro, dança, trabalhos manuais, etc; e os vestibulares deveriam cobrar somente as matérias mais afins para o curso escolhido pelo aluno.

Entretanto, mesmo que a escola básica pública no Brasil tivesse grandes ganhos de qualidade, ainda assim os segmentos mais humildes estariam excluídos dela; isto é reflexo do quadro crônico da desigualdade social no Brasil. Não adiantaria lei forçando os pais a enviarem seus filhos à escola. Todavia, não ficou muito claro se a saída para a inclusão deste contingente historicamente ausente dos bancos escolares é por meio de políticas de renda mínima ou não, pois os dados do MEC são claros ao mostrar que a taxa de escolarização de quase 96% das crianças entre 7 a 14 anos foi conseguida sem o recurso desta política.

Apesar da precariedade do nosso sistema de proteção social, RICO (1999) lembra que nas regiões mais pobres do país (do Norte e do Nordeste rural), são apenas as redes públicas de serviços de educação e saúde que, com toda a precariedade possível e imaginável, oferecem alguma modalidade de proteção às populações pobres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política social e combate à pobreza**. 4.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

ABRANCHES, Mônica & AZEVEDO, Sérgio. **A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?**. Belo Horizonte, 2003.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciências Políticas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Pesquisas, no 12, ano 1999.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: Cooperação Intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Pesquisas, no. 24, ano 2001.

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro. **Assistência Social no Brasil**: a mudança no modelo de gestão. São Paulo: Publicações FUNDAP. Textos Técnicos N. 3, São Paulo, 1996.

ARAÚJO, Carlos Henrique. **Bolsa-Escola**: Educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.

ALMEIDA, M.H.T. **Federalismo e políticas sociais**. In: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P.L.B (orgs). Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais. FUNDAP, São Paulo, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, Brasília, IPEA, v. 2, p. 44-46, 1996.

BARROS, Ricardo Paes et al. **Evolução recente da pobreza e da desigualdade**: marcos preliminares para a política social no Brasil. In: _____. Pobreza e Política Social. São Paulo: Cadernos Adenauer, no. 1, 2000, p. 11-30.

BANCO MUNDIAL. **A Educação Municipal no Brasil**. Relatório. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria do Programa Nacional do Bolsa-Escola Federal**: o 1º ano: Balanço das Atividades. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. **Real**: oito anos construindo o futuro. Brasília, 2002.

BUARQUE, Cristovam. **A Revolução nas prioridades**: da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. **Parcerias e pobreza: soluções locais na implantação de políticas sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 7-34.

COHN, Amélia. **As políticas sociais no governo FHC**. Revista Tempo Social, São Paulo, fev. 2000.

_____. **Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a perspectiva do padrão histórico de proteção social brasileiro**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...** Caxambú, outubro de 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. São Paulo: Cortez, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org.). 21 anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 271-306.

_____. (Coord.). **Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas**. Campinas: NEPP / UNICAMP, Relatório parcial. fev/dez/1995, 1996.

DYE, Thomas R. **American Federalism**. ELAZAR, Daniel. International and Cooperative Federalism. In: LICIO, Elaine Cristina. **A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. São Paulo: FGV/EASP, 2002.

FARIA, Vilmar Evangelista. **Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social**. In: BARROS, Ricardo Paes et al. Pobreza e Política Social. São Paulo: Cadernos Adenauer, no. 1, 2000, p. 33-48.

FLEURY, S. **O Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

HINGEL, Murilo. Comunicação Social. **“Escola Sagarana: educação para a vida”**. Alianças na Redução da Pobreza: possibilidades e alcances, EASP/FGV. São Paulo, Ago. 2001.

IPEA. **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise**, No. 8, Publicações, Fev. 2004.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. In: Revista de Serviço Social e Sociedade, No. 56, Ano XIX, março 1998, p. 34-49.

JUNQUEIRA, Luciano A.Prates. **Descentralização e inter-setorialidade na gestão pública municipal**. Texto Técnico No. 3, Publicações FUNDAP, São Paulo, 1997.

LAVINAS, Lena (Coord.). **Avaliação do Programa Bolsa-Escola de Recife**. Relatório Final, Convênio ILO Banco Mundial, ANPEC/IPEA, out/2000.

LAVINAS, L. & VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Textos para discussão nº 534.

LICIO, Elaine Cristina. **A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. São Paulo: FGV/EASP, 2002, 128 p. (Dissertação de Mestrado apresentado ao Curso de Pós-Graduação na FGV/EASP).

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do *welfare state* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, texto para discussão no. 852, dez. 2001.

MORAES, A.; SANTANA, S. R. **Avaliação do programa bolsa-escola no Distrito Federal**. Brasília: Fundação Grupo Esquel/ Unicef/Unesco, 1997.

MORAES, Marcelo de. **Bolsas Assistenciais substituem Plano Real como arma eleitoral**, Valor Econômico, São Paulo, 05 set. 2001, A8.

NERI, Marcelo. **Mapa do fim da fome: metas sociais contra a miséria**. Rio de Janeiro: FGV, IBRE – Centro de Políticas Sociais, 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano**, Brasília, 1999.

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA. Resultados e Perspectivas. **Comunidade Solidária**, Brasília, 2000.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

RELATÓRIO Final da **Comissão Mista do Congresso Nacional** destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais, Brasília: Congresso Nacional, 1999.

REZENDE, F.; AZEVEDO, B. **Fundos Sociais**. IX ANPOCS. Águas de São Pedro, 1985.

RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2ª Edição. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

SERRA, José & AFONSO, José R. R. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SILVA, Maria Ozanira da. **Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?** Campinas: Nepp/Unicamp, 1996.

_____. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVEIRA, Antônio Maria. **Moeda e Distribuição de Renda**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, p. 3-15, abr/jun. 1975.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências**. Lua Nova, São Paulo, no. 52, p. 5-28, 2001.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VIEIRA, Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS**. In: Revista de Serviço Social e Sociedade, No. 56, Ano XIX, março 1998, p. 34-49.

WEISELFISZ, Júlio Jacobo; ABRAMOVAY, Miriam. **Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza**. Brasília: UNESCO, 1998.

ANEXO

QUESTIONÁRIO APLICADO NAS FAMÍLIAS DE BOLSISTAS DA ESCOLA CENTRAL

Aluno(a):

Mãe/Responsável:

Idade:

Série: () 5ª () 6ª () 7ª () 8ª () 1º Ano Ensino Médio

A – CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS

1 Relação Familiar:

- 1.1 () Filho 1.3 () Neto
 1.2 () Enteados 1.4 () Dependente Legal
 1.5 () Outros

2 - Estado civil da mãe ou responsável

- 2.1 () solteira 2.2 () casada
 2.2 () separada 2.3 () viúva
 2.5 () outros _____

3 - Profissão da mãe ou responsável

- 3.1 () dona de casa 3.3 () trabalho com carteira assinada
 3.2 () trabalhos esporádicos 3.4 () desempregada

4 - Grau de instrução da mãe:

- 4.1 () analfabeta 4.3 () 8ª série incompleta 4.5 () ensino médio completo
 4.2 () 4ª série incompleta 4.4 () ensino médio incompleto

5 - Número de filhos

- 5.1 () 1 5.3 () 3
 5.2 () 2 5.4 () mais de 4

6 - Número de moradores na residência

- 6.1 () 2 6.3 () 4
 6.2 () 3 6.4 () mais de 5

7 - Profissão do pai:

- 7.1 () trabalhos esporádicos 7.2 () pequeno comerciante
 7.3 () trabalho com carteira assinada 7.4 () desempregado
 7.5 () aposentado/pensionista 7.6 () paradeiro desconhecido
 7.7 () trabalhador rural

8 - Grau de instrução do pai

- 8.1 () analfabeto 8.2 () 4ª série incompleta
 8.3 () 8ª série incompleta 8.4 () ensino médio incompleto
 8.5 () ensino médio completo 8.6 () não sei

9 – Renda familiar

- 9.1 () sem renda 9.3 () 1 a 2 SM 9.5 () mais de 4 SM
 9.2 () até 1 SM 9.4 () 2 a 3 SM

10 – Tipo de Residência:

- 1.1 () própria 1.3 () mora com parentes/amigos
 1.2 () alugada

11- Bens de consumo duráveis

- 11.1 () telefone 11.2 () radio 11.3 () geladeira 11.4 () fogão
 11.5 () bicicleta 11.6 () aparelho de som 11.7 () vídeo cassete

12 – Instalação sanitária

- 12.1 () água encanada 12.2 () água de poço
 12.3 () rede de esgoto 12.4 () esgoto de fossa comum

B - SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS

13 -Outros benefícios sociais recebidos (municipal, estadual ou federal)

- 10.1 () nenhum 10.3 () vale alimentação 10.5 () prefeitura _____
 10.2 () vale gás 10.4 () cheque-cidadão

14 - Desde quando recebe o bolsa-escola

- 14.1 () 2001 14.3 () 2003
 14.2 () 2002 14.4 () 2004

15 - O aluno trabalha/ trabalhou

- 15.1 () trabalhava antes de receber o benefício
 15.2 () trabalha no tempo livre
 15.3 () não trabalha

16 - O aluno estaria na escola se não recebesse o benefício?

- 16.1 () sim 16.2 () não –seria difícil estudar sem o benefício

C - PERCEPÇÕES GERAIS DO INFORMANTE

17 – Etnia

- 17.1 () afrodescendente 17.2 () eurobrasileiro
 17.3 () asiático 17.4 () ameríndia

18 – O quão satisfeito a Sra. Está com o recebimento do benefício

- 18.1 () muito satisfeito 18.2 () satisfeito
 18.3 () pouco satisfeito 18.3 () insatisfeito (valor insuficiente)

19 – O aluno mostra mais interesse pelos estudos após o recebimento do benefício?

- 19.1 () igual (mesma situação de antes)
 19.2 () sim, demonstra mais interesse