

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

WILSON CAMERINO DOS SANTOS JUNIOR

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: O SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA  
ESCOLA

VITÓRIA  
2012



WILSON CAMERINO DOS SANTOS JUNIOR

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: O SISTEMA PRESEÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA  
ESCOLA

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eliza Bartolozzi  
Ferreira

VITÓRIA  
2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Santos Junior, Wilson Camerino dos, 1982-  
S237p Programas de transferência de renda e as políticas  
educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na  
escola / Wilson Camerino dos Santos Junior. – 2012.  
269 f. : il.

Orientadora: Eliza Bartolozzi Ferreira.  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Pobreza. 3. Renda –  
Distribuição. 4. Educação e Estado. 5. **Sistema Presença**. I.  
Ferreira, Eliza Bartolozzi, 1961-. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---

WILSON CAMERINO DOS SANTOS JUNIOR

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: O SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA  
ESCOLA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Aprovada em 12 de dezembro de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Profª Drª Eliza Bartolozzi Ferreira  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

Profª Drª Edna Castro de Oliveira  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Profª Drª Márcia Ferreira Barros Rodrigues  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Profª Drª Sílvia Cristina Yannoulas  
Universidade de Brasília

À minha família, que amo tanto.

Aos meus amigos, Vitor, Wanderson, Elvis e Wagner.

Sem vocês eu não teria chão por várias vezes neste percurso.

Aos meus alunos das escolas Martim Lutero (Flexal II),

Mestre Álvaro (El Dourado) e Terfina Rocha Ferreira (Itacibá), potências do meu aprendizado.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, essência.

Agradeço à minha família pela paciência, e me perdoem pela ausência. Vocês são parte essencial da minha vida.

Agradeço, em especial, à professora Dr<sup>a</sup> Eliza Bartolozzi Ferreira, isenta de todos os erros que possam existir nesta dissertação. Muito obrigado pela responsabilidade com suas funções nesta universidade. Perdoe-me pelas falhas, mas somos demarcados pela questão social que nos cerca.

Agradeço a todos os professores do Centro de Educação que de fato tiveram alguma contribuição com minha trajetória neste programa de pós-graduação. Seria injusto citar nomes, mas tenho que referendar o da professora Dr<sup>a</sup> Juçara Luzia Leite, pois as disciplinas cursadas no período de cumprimento dos créditos significaram muito além de carga horária. Foi uma formação humana que levarei comigo enquanto viver. Isso se deve à responsabilidade da professora no processo de ensino e aprendizagem. Em tempo, os agradecimentos se estendem pela leitura cuidadosa e apontamentos profícuos no projeto de qualificação.

Agradeço à professora Dr<sup>a</sup> Silvia Cristina Yannoulas pela atenta leitura e sábias considerações no projeto de qualificação e também na dissertação de mestrado.

Agradeço à professora Dr<sup>a</sup> Edna Castro de Oliveira pela leitura e significativas considerações na dissertação de mestrado. A ela meus agradecimentos desde o momento que fui seu monitor até a presente data. Muito obrigado pelo aprendizado propiciado.

Agradeço à professora Dr<sup>a</sup> Márcia Ferreira Barros Rodrigues pela formação inicial que me oportunizou, no âmbito da graduação, com as maravilhosas aulas de Sociologia ministradas e as atividades de pesquisa, principalmente com relação aos estudos sobre Karl Marx. Foram esses momentos que me constituíram, sem dúvida,

um cientista social. Ficam meus agradecimentos pela leitura cuidadosa e relevantes sugestões no projeto de qualificação e na dissertação de mestrado.

Agradeço aos meus amigos que contribuíram indistintamente neste processo: Wanderson, Elvis e, em especial, Vitor. Agradeço ainda a Ivomar, Wagner Scopel, Carline, Edson Maciel Jr, Tatiane, Eliete e Rosenery Pimentel. Todos foram suportes necessários neste trajeto.

Agradeço aos meus amigos das Células V3 e V1 e peço que me perdoem pela ausência.

Agradeço aos profissionais das instituições de ensino pelas quais passei nesse período. À Escola Mestre Álvaro, muito obrigado a todos pelo apoio. Seria injusto citar nomes, pois existem profissionais e alunos que fazem parte desta história durante muito tempo, então fica registrado meu reconhecimento a todos que contribuíram para que eu concretizasse esta dissertação.

Agradeço aos profissionais das Escolas Terfina Rocha Ferreira e Martim Lutero. Quero registrar aqui que toda a minha trajetória eu devo aos docentes e gestores dessas unidades de ensino. Nunca me foi dito não. Sempre dispus de todo o apoio, inclusive, para o Curso de Mestrado na Ufes. Muito obrigado aos profissionais que, nessas escolas, atuaram no período de 2010 até 2012. Reconheço a participação de todos vocês neste momento de minha vida. Não citarei nomes, pois as folhas correm o risco de se multiplicar, pelo amplo e indistinto apoio que recebi.

Agradeço aos profissionais da Secretaria Municipal de Educação de Cariacica, em especial, a secretária de Educação Célia Maria Vilela Tavares. Em meio a tantas contradições, o reconhecimento de que o professor é um sujeito inacabado e necessita estar em formação é que concebe esse direito da formação permanente dos profissionais das unidades de ensinios do município.

Registro também meu agradecimento a Eliana Dallapícola, da Secretaria Municipal de Educação de Cariacica (setor do Bolsa Família) pelas reflexões que fazia comigo



em detrimento das delimitações desta dissertação e da pesquisa de campo. Muito obrigado, Eliana, sem você teria sido um caminho muito mais difícil.

A todos os operadores máster e demais profissionais que concederam as entrevistas, durante a pesquisa de campo, muito obrigado.

Aos meus alunos, fica registrado meu perdão pela ausência e até o corpo presente em meio a tantas tensões. Obrigado pela paciência e por, muitas vezes, demonstrarem reconhecimento.

Alguns partiram, antes desta defesa, mas ficam registrados os meus agradecimentos a Ailton Tozato, Maria Nascimento, Altamira, Nicolau.

A todos que estão presentes nesta história muito obrigado.

Te exaltamos, ó Cordeiro Santo de Deus,  
e declaramos tuas maravilhas,  
teu espírito se manifestará,  
nestes dias,  
trazendo vitória como nossas vidas.  
Quem tentará  
contra o braço forte do Senhor?  
Quem impedirá o seu agir?  
Quem poderá nos resistir,  
se a palavra de vitória já foi liberada em nós?

(AUTOR DESCONHECIDO)

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar quais políticas educacionais foram implementadas no Brasil, para atender aos objetivos do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família. Utiliza como referenciais teóricos e metodológicos os autores Bobbio (1998), Castel (2009) e Weber (2005). A metodologia elencada foram os exames comparativos aplicados às Ciências Sociais, utilizando a matriz compreensiva de Weber (2005) e Schneider e Schmitt (1998), como meio de entender a forma como o Estado administra o programa de transferência de renda, especificamente o cumprimento da condicionalidade educação. A escolha pelos exames comparativos é pela propiciação da não hierarquização dos dados construídos durante o campo, e sim por uma compreensão dos diferentes processos das relações de poder estabelecidas na gestão do programa de transferência monetária. As técnicas utilizadas foram quantitativas e qualitativas. Dos processos de pesquisa quantitativos, construiu-se, a partir de gráficos, o panorama da concentração dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil, indicadores de frequência escolar e os motivos que justificam a quebra da condicionalidade educação. Das técnicas qualitativas, fez-se uso da entrevista semiestruturada com os operadores auxiliares e máster municipal, que foram selecionados em diferentes municípios capixabas, por meio do mapa da pobreza do Estado do Espírito Santo. Instrumento este elaborado pelo Instituto Jones dos Santos Neves. Além disso, analisa as legislações que instituíram o Bolsa Família e também o Manual do Sistema Presença. Foram construídos quadros teóricos com a finalidade de sintetizar as legislações e o manual do Sistema Presença. Nos resultados, o Programa Bolsa Família aparece advindo da reforma dos aparelhos burocráticos estatais que ocorriam no Brasil, na década de 1990, como meio de conter o avanço da questão social no território brasileiro, que culminava na passagem de grupos de excluídos para segmentos desfiliaados. No âmbito da reforma do Estado, as reflexões situam as condicionalidades, as contrapartidas e a focalização como instrumentos de controle estatal do território para exercício do poder. A focalização também é considerada uma discriminação positiva, corroborando a implementação de políticas públicas, propiciando direcionamentos das ações a determinado público-alvo e colocando em evidência outras demandas da população público das políticas sociais. Também aparece na pesquisa a concentração discrepante dos beneficiários

do Bolsa Família no Brasil , sendo necessário a maior focalização das políticas de combate à pobreza em diferentes regiões brasileiras. Políticas de combate à pobreza, de escolarização e fiscalização do cumprimento das condicionalidades devem ser implementadas em modelos diferenciados, como indicam os gráficos do panorama do Bolsa Família no Brasil, bem como os indicadores dos municípios pesquisados. Os dados do Sistema Presença apontam para novas categorias de pobreza que o Estado cria, mediante o empobrecimento e a quebra do sentimento de pertencimento, para justificar a quebra da condicionalidade educação. Os programas de transferência de renda, ao vincularem o recebimento monetário à frequência escolar, encarregaram a escola da gestão da pobreza. As entrevistas apontam que as políticas educacionais materializadas para atender aos objetivos do benefício monetário são, em sua maioria, indução do Governo Federal, com baixas contrapartidas dos municípios e nenhuma contrapartida do ente federativo estadual. Os programas fazem parte do circuito de gestão da pobreza na escola e não são construídos com a finalidade de atender às especificidades educacionais dos beneficiários do Programa Bolsa Família. A pesquisa propõe uma alteração do Sistema Presença para melhoramento da gestão do benefício financeiro, pois foi diagnosticada a falta de estrutura física e humana nos municípios para um desempenho do programa, baixa a articulação entre as Secretarias Municipais, como um todo, para a realização do monitoramento dos beneficiários, e a gestão das condicionalidades é reduzida a simples frequência escolar. Destaca que o exercício da gestão da pobreza pela escola, contido nos dados da pesquisa, aponta o agravamento das condições do trabalho docente e limita o cumprimento do direito à educação em sua plenitude de formação humana e cidadã.

Palavras-chave: Sistema Presença. Pobreza. Discriminação positiva.

## ABSTRACT

This research aims to analyze educational policies which were implemented in Brazil, to meet the objectives of the Transfer Program Income Bolsa Família. Uses as theoretical and methodological authors Bobbio (1998), Castel (2009) and Weber (2005). The methodology elencada comparative tests were applied to social sciences, using a comprehensive array of Weber (2005) and Schneider and Schmitt (1998), as a means to understand how the state manages the cash transfer program, specifically the fulfillment of compliance education. The choice by comparative tests is the propitiation of non hierarchical data constructed during the field, but by an understanding of the different processes of power relations established in the management of the cash transfer program. The techniques used were quantitative and qualitative. Of quantitative research processes, constructed from graphics, the panorama of the concentration of the beneficiaries of the Bolsa Familia in Brazil, indicators of school attendance and the reasons for the breakdown of cross education. Of qualitative techniques, made use of semistructured interviews with operators and auxiliary municipal master, who were selected in different counties capixabas through the poverty map of Espirito Santo. This instrument prepared by the Institute Jones dos Santos Neves. It also examines laws that instituted the Bolsa Familia and also the Manual System Presence. We constructed theoretical frameworks in order to synthesize the laws and Attendance System manual. In the results, the Bolsa Família appears arising from the reform of the bureaucratic state apparatus that occurred in Brazil in the 1990s as a means to contain the advance of social issues in Brazil, which culminated in the passage of excluded groups to desfilados segments. Under the reform of the State, the reflections lie conditionalities, the compensatory and targeting as instruments of state control of the territory for the exercise of power. The focus is also considered positive discrimination, supporting the implementation of public policies, providing directions shares the targeted audience and highlighting other population demands public social policies. Also appears in search disparate concentration of beneficiaries of Bolsa Familia in Brazil, requiring a greater focus on policies to combat poverty in different regions. Policies to combat poverty, education and the enforcement of conditionalities should be implemented in different models such as the graphs indicate the panorama of Bolsa Familia in Brazil, as well as indicators of the

municipalities surveyed. Data System Presence point to new categories of poverty that creates the State, through the impoverishment and breaks the feeling of belonging to justify the breaking of cross education. The income transfer programs, as they commit receiving money on school attendance, instructed the school management poverty. The interviews suggest that educational policies materialized to meet the objectives of the monetary benefits are, in most cases, induction of the Federal Government, the municipalities with low offsets and no consideration of the federative state. The programs are part of the circuit management and poverty in school are not built in order to meet the specific educational beneficiaries of Bolsa Família. The research proposes an amendment Presence System to improve the management of the financial benefit, was diagnosed as a lack of physical infrastructure and human municipalities for a program performance, low articulation between Municipal, as a whole, to achieve the monitoring of the beneficiaries, and the management of conditionalities is reduced to mere school attendance. That highlights the exercise of poverty by the school management, data contained in the research, says the worsening conditions of teaching and limits the fulfillment of the right to education in its fullness of human and citizen.

Keywords: Presence System. Poverty. Positive discrimination.

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Expansão da transferência de renda no Brasil.....	130
Imagem 2 – Sistema presença.....	153
Imagem 3 – Frequência aluno.....	155
Imagem 4 – Grande Vitória.....	170

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Programas de renda mínima pesquisados.....	43
Gráfico 2 – Concentração por ano de pesquisa.....	43
Gráfico 3 – Programas de transferência de renda pesquisados.....	46
Gráfico 4 – Evolução das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.....	101
Gráfico 5 – Proporção de analfabetos funcionais.....	123
Gráfico 6 – Proporção de pessoas com mais de 15 anos com menos de 4 anos de estudo.....	124
Gráfico 7 – Frequência escolar.....	126
Gráfico 8 – População total e beneficiária do Programa Bolsa Família por Estado da federação.....	132
Gráfico 9 – Percentual dos acompanhados pelo Programa Bolsa Família.....	142
Gráfico 10 – Transferência de renda por faixa etária.....	145
Gráfico 11 – Descumprimento das condicionalidades .....	147
Gráfico 12 – Bolsa Família Cariacica.....	173
Gráfico 13 – Frequência Cariacica .....	173
Gráfico 14 – Sistema presença BFA- Cariacica.....	174
Gráfico 15 – Sistema presença BVJ- Cariacica.....	176
Gráfico 16 – Bolsa Família Serra.....	186
Gráfico 17 – Frequência Serra.....	186
Gráfico 18 – Sistema presença BFA - Serra.....	188
Gráfico 19 – Sistema presença BVJ - Serra.....	189
Gráfico 20 – Bolsa Família Viana.....	197
Gráfico 21 – Frequência Viana.....	197
Gráfico 22 – Sistema presença BFA- Viana.....	198
Gráfico 23 – Sistema presença BVJ- Viana.....	200
Gráfico 24 – Bolsa Família Vila Velha.....	207
Gráfico 25 – Frequência Vila Velha.....	207
Gráfico 26 – Sistema presença BFA- Vila Velha .....	208
Gráfico 27 – Sistema presença BVJ- Vila Velha.....	210



Gráfico 28 – Bolsa Família Vitória.....	216
Gráfico 29 – Frequência Vitória. ....	216
Gráfico 30 – Sistema presença BFA- Vitória .....	217
Gráfico 31 – Sistema presença BVJ Vitória.....	219

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programas pesquisados.....	45
Quadro 2 – Competência dos entes federativos .....	111
Quadro 3 – Objetivos das condicionalidades.....	132
Quadro 4 – Condicionales/contrapartidas.....	140
Quadro 5 – Motivo da baixa frequência.....	156

## LISTA DE SIGLAS

BA – Bahia

BFA – Benefício Variável

BFG – Benefício Variável Gestante

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância

BVCE – Benefício de Caráter Extraordinário

BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

BVN – Benefício Variável Nutriz

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCAS – Centro Comunal de Ação Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CLIS – Comissão Local de Inserção

DF – Distrito Federal

DRT – Declaração Trimestral de Recursos

ES – Espírito Santo

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FUNDEB – Fundo Nacional da Educação Básica

GO – Goiânia

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Leis de Diretrizes e Bases da Educação

MA – Maranhão

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MG – Minas Gerais

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas

NIS – Número de Identificação Social

NUBEC – Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo

PA – Pará

PAR – Programa de Ações Articuladas

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PLANSEQ – Plano Setorial de Qualificação  
PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PPB – Partido Pacifista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
RR – Roraima  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SCIELO – Scientific Electronic Library  
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade  
SP – São Paulo

## SUMÁRIO

Apresentação.....	21
Metodologia.....	31
<b>1 Programas de transferência de renda e os impactos nas políticas educacionais: diálogos com as produções científicas.....</b>	<b>41</b>
1.1 Caracterização da produção.....	43
1.2 Produções científicas: transferências de renda e políticas educacionais.....	48
1.3 Da revisão de literatura à proposição de pesquisa.....	63
<b>2 Seguridade social e os programas de transferência de renda: novos níveis de desigualdades.....</b>	<b>66</b>
2.1 Transferência de renda como mecanismo de proteção social.....	80
2.2 Transferência de renda no Brasil: dos debates iniciais à unificação das experiências.....	92
<b>3 O Desenho institucional do Estado na gestão do Programa Bolsa Família.....</b>	<b>100</b>
<b>4 Reforma do Estado e a transferência de renda: o Estado como agente regulador da condicionalidade educação.....</b>	<b>115</b>
4.1 O Estado e a condicionalidade educação: panorama brasileiro da regulação por meio da transferência de renda.....	128
<b>5 Sistema presença e as políticas educacionais: focalização e gestão da pobreza .....</b>	<b>151</b>
<b>6 Sistema presença e as políticas educacionais: focalização e gestão da pobreza na GrandeVitória.....</b>	<b>170</b>
6.1 Sistema presença e a gestão da pobreza na escola - Cariacica.....	172
6.1.1 Situação do município de Cariacica.....	172
6.1.2 Transferência de renda e políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Cariacica.....	178
6.2 Sistema presença e a gestão da pobreza na escola - Serra.....	185
6.2.1 Situação do município de Serra.....	185
6.2.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Serra.....	190

6.3 Sistema presença e a gestão da pobreza na escola - Viana.....	196
6.3.1 Situação do município de Viana.....	196
6.3.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Viana.....	201
6.4 Sistema presença e a gestão da pobreza na escola - Vila Velha.....	206
6.4.1 Situação do município de Vila Velha.....	206
6.4.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Vila Velha.....	211
6.5 Sistema presença e a gestão da pobreza na escola - Vitória.....	215
6.5.1 Situação do município de Vitória.....	215
6.5.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Vitória.....	219
<b>6.6 Grande Vitória e administração da transferência de renda.....</b>	<b>224</b>
<b>Considerações.....</b>	<b>228</b>
<b>Referências.....</b>	<b>241</b>
<b>Apêndices.....</b>	<b>248</b>
Apêndice A – Tabelas de dissertações/teses/livros e relatórios do Ipea utilizadas na revisão de literatura.....	249
Apêndice B – Roteiro da entrevista/termo livre e esclarecido de participação na pesquisa.....	258
<b>Anexos.....</b>	<b>262</b>
Anexo A – População e rendimento mensal de 1 a R\$ 70 por: domicílios, sexo, raça/cor.....	263
Anexo B – Famílias inscritas no cadastro único por microrregião.....	264
Anexo C – Concentração dos pobres e extremamente pobres por município e por microrregião.....	265
Anexo D – Baixa frequência escolar.....	267
Anexo E – Censo demográfico.....	268

## APRESENTAÇÃO

Compreender o papel do Estado na gestão dos programas de transferência de renda vinculados à educação em nosso país permite reflexões das novas formas de regulação caracterizadas por práticas descentralizadoras e mais flexíveis para os entes federados, e mais centralizadoras para a União. Atrelar a transferência de renda ao processo educativo nada mais é que uma forma de disciplinar a pobreza, atendendo às perspectivas da reforma do Estado da regulação educativa exercida como mecanismo de gestão da pobreza na escola.

Partimos da concepção de políticas educacionais como “[...] programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação” (VAN ZANTEN, 2011, p. 640). As políticas educacionais são objeto de intervenção do Estado sobre um fenômeno social, objetivando regulação da estrutura econômica, gerência dos processos produtivos, gestão da reprodução da força trabalho, formação profissional e qualificação.

Nesse sentido, esta pesquisa assume o termo políticas educacionais, fundamentando em Van Zanten (2011), como toda ação dotada de significados dos educadores e reguladores de políticas públicas em um dado sistema de ensino, que objetive regulação da sociedade por meio dos processos educacionais. Esses significados podem ser exercidos por políticas macroestruturais ou até mesmo projetos focalizados e executados por educadores na instituição escolar.

Nossa definição de políticas educacionais assume o caráter clássico que Van Zanten (2011) discute, por compreendermos que investigamos um conjunto de ações executadas pelos entes federados pesquisados para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família. Pesquisaremos as ações qualitativas, a diversificação das ações, a implementação das políticas educacionais com foco nos objetivos da transferência monetária e a diversificação de atores que estão circunscritos na tomada de decisão no processo pesquisado.

Dessa forma, por meio dos programas de transferência de renda, as políticas educacionais constituídas para atender aos objetivos dessas transferências monetárias servem ao Estado na definição do “lugar do social” de determinados estratos sociais e na regulação da pobreza. Logo, os programas de transferência de renda, ao vincularem o recebimento monetário à frequência escolar, encarregaram a escola da gestão da pobreza. Os processos educacionais exercem, nesse sentido, uma regulação social da pobreza, na qual a escolarização é um condicionante importante.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem por objetivo investigar as políticas educacionais que foram implantadas no Brasil, objetivando atender às metas do Programa Bolsa Família. Partimos do pressuposto da necessidade de o Estado brasileiro elaborar políticas educacionais ou induzir que os entes federativos executem essas políticas, para que a contrapartida educação, prevista no programa bolsa família, possa ser cumprida, alcançando o objetivo do programa, que é a erradicação da pobreza e extrema pobreza no território brasileiro.

Investigamos, especificamente, os contextos que corroboraram para que os programas de transferência de renda sejam vinculados à educação, as atribuições dos Estados e entes federados na gestão do Programa Bolsa Família, o panorama estatístico da transferência monetária no território brasileiro, a contribuição da reforma do Estado para a vinculação monetária à educação. Ainda analisamos o Sistema Presença e as categorias que justificam a quebra da condicionalidade educação e, por fim, as políticas educacionais produzidas pelos municípios da região metropolitana da Grande Vitória (ES), para atender aos objetivos da transferência de renda.

A importância desta pesquisa se dá pela necessidade de analisarmos as formas de gestão da pobreza pelo Estado brasileiro atual, cujos governos, nesses últimos dez anos, são reconhecidos por adotar um projeto social mais robusto. Entendemos ser importante estudar as condicionalidades impostas aos pobres para o recebimento de um benefício financeiro e identificar os motivos de quebra das condicionalidades e a ação do Estado para prevenção e/ou reparação do problema.



Nesta investigação, as políticas educacionais são avaliadas para sabermos sobre: a incidência sobre as garantias do direito à educação; o rompimento com o círculo vicioso da pobreza; a superação da desigualdade social a partir do Estado, avaliando se são atendidos os objetivos prescritos na lei e o decreto que institucionaliza o Programa Bolsa Família.

Acreditamos que, ao propormos pesquisar as políticas educacionais formuladas para possibilitar o atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família, por meio de exames comparativos em uma região metropolitana, lançaremos novas possibilidades de abordagens e avaliação dos programas de transferência de renda vinculados à educação.

As primeiras pesquisas que analisaram os programas de transferência de renda giraram em torno do processo de implementação, acompanhamento, avaliação como política pública, focalização do seu público-alvo e repercussões socioeconômicas nas famílias que recebem o benefício. As metodologias utilizadas foram, em sua maioria, estudos de caso em um município ou em escolas de uma dada região. O foco na pesquisa da transferência de renda e elaboração de políticas educacionais é efêmero. Essa relação aparece como possível consequência das análises realizadas, mas não como um objeto de estudo conforme nossa proposição.

Em nossa pesquisa desenvolvida, ao tomarmos em investigação as políticas educacionais formuladas para possibilitar o atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família, avaliamos, tendo o Estado como objeto de pesquisa, a incidência da transferência de renda sobre a pobreza. O Estado é considerado na pesquisa como agente propositor das ações que colaborem com a erradicação da pobreza e da extrema pobreza, tendo por responsabilidade a indução das ações das políticas públicas e seus aparelhos institucionais, por exemplo, os sistemas de ensino, que podem acatar ou não os processos de indução deste, além de desenvolver suas próprias dinâmicas de intervenção sobre um contexto cujo interesse é de ordem pública.

Abordaremos, nesta dissertação, a relação dos programas de transferência de renda e a seguridade social, uma prática que se tornou comum tanto na Europa quanto no Brasil. A rigor o desmonte da seguridade social se instala no conjunto das transformações sociais, políticas e econômicas que estimularam profundas metamorfoses sociais com a geração de um novo quadro de “desfiliaados” (CASTEL, 2011) e novos índices de desigualdade.

O Programa Bolsa Família e a condicionalidade educação, portanto, são os nossos objetos de estudo analisados no contexto das reformas educativas e da seguridade social empreendidas desde o final do século XX. Entendemos que a precariedade do quadro social instalado, com a reestruturação do capital globalizado, exigiu uma redução do papel do Estado brasileiro que passou a adotar políticas focalizadas na população considerada “em risco social”.

A gestão da pobreza adquiriu um novo *status* na ação estatal, que dividiu tal responsabilidade com diversas organizações sociais e com os entes federativos. Todavia, o controle da União se mantém na avaliação da eficácia dos programas implantados. No caso do Bolsa Família, foi criado o Sistema Presença para controlar o cumprimento da condicionalidade educação. Esta pesquisa analisou esse sistema com fins de identificar a recorrência da quebra da condicionalidade educação e suas principais razões, buscando avaliar, de posse dos dados, as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos da transferência monetária.

Como afirmamos, os programas de transferência de renda assumem, na década de 1990, período de institucionalização estatal das reformas políticas neoliberais na América Latina, o papel de subsidiários do Estado no controle da pobreza. A gestão dessas políticas tem um caráter descentralizado e focalizado na população “em risco social”, em um contexto marcado por profundas metamorfoses da estrutura produtiva do trabalho e das políticas sociais e também pelo estabelecimento de novos níveis de desigualdade e uma nova configuração do Estado.

As desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais, como estão circunscritas nos processos da reforma do Estado, passam a ser pauta da agenda pública dos Estados, buscando discutir novos arranjos para as políticas públicas e sociais que

garantissem a melhoria dos indicadores sociais e econômicos. Em muitos países, por exemplo, na experiência brasileira, a reforma dos anos 1990 culminou com a desregulamentação da máquina pública, o avanço da extrema pobreza e o aumento dos novos pobres urbanos.

De acordo com Oliveira (2003), a década de 1990, no Brasil e em toda a América Latina, demarca as reformas educacionais, no cenário das políticas públicas, que se caracterizaram por um desajuste social devido ao fato de as mudanças, em níveis locais ou global, promoverem novas configurações das relações sociais, políticas e de incentivos fiscais.

A desregulamentação da máquina pública, advinda da reforma, culminou com uma gestão focalizada das políticas sociais, ou seja, uma gestão que não prioriza o acesso universal dos direitos sociais básicos, como educação, saúde e segurança pública. As medidas adotadas pelos países da América Latina, no bojo das reformas neoliberais, foram: a flexibilização do mercado de trabalho, a criação dos sistemas de seguridade social, a privatização das empresas estatais, a criação dos convênios de aberturas dos mercados comerciais entre países pares, a reforma do setor público com vista à descentralização das competências e o aumento da cobertura dos serviços educacionais dos mais diversos níveis.

A partir dessas mudanças, o Estado apresentou formulações das políticas sociais, por meio de programas, projetos, entre outras ações que estreitassem o controle do Poder Público com a sociedade civil, como foi o caso dos programas de transferência de renda e seguridade social. Essas diretrizes estatais apareciam como tentativa de minimizar, com a criação de políticas sociais, o hiato entre o fracasso do Estado de Bem Estar-Social e a população “desfiliada” (CASTEL, 1999) que começou a se aglomerar nos centros urbanos, adornando novas formas da pobreza e marginalidade.

No Brasil, durante o século XX, o acirramento da desigualdade social se intensifica, então a discussão sobre a transferência de renda para as populações mais pobres e, em conjunto com a transferência, as possibilidades de vincularem o recebimento de renda ao acesso dos mecanismos de promoção social para que a população

excluída possa ter ingresso aos bens e insumos ofertados pelo Estado, mercado e sociedade civil, começa a permear as agendas das instituições promotoras de políticas públicas.

Em ambos os contextos históricos, na Europa e no Brasil, a seguridade social é vista como mecanismo de coesão da população nos territórios desfilados mediante a crise da questão social que poderia assolar os territórios estatais, dada a marginalidade que estava sendo estabelecida derivada do desajuste social causado pelo descontrole do avanço global. Assim a transferência de renda para os pobres ou extremamente pobres entra como uma política pública de Estado que deveria focalizar a população segmentada dos direitos sociais básicos e que estavam na situação de marginalidade social.

A transferência de renda passa a ser assumida pelos Estados, no processo de implementação das reformas neoliberais, como um mecanismo de controle estatal da pobreza, porém as condicionalidades terão um importante papel para definir o tipo de controle que o Estado quer assumir. No Brasil, na relação reforma do Estado e políticas de transferência de renda, o controle é estabelecido a partir da condicionalidade educação e saúde.

Essas condicionalidades são um instrumento estatal de intervenção nas desagregações sociais advindas das metamorfoses da organização das estruturas sociais e dos sistemas políticos dos Estados. As condicionalidades aparecem para garantir o acesso aos direitos sociais básicos, como educação, saúde, lazer e seguridade social.

Dentro desse contexto, a educação e os cursos profissionalizantes passam a ser considerados como uma política social que poderia contribuir com a gestão do trabalho e da pobreza, tendo como foco os segmentos pobres e extremamente pobres. Dessa forma, vincular condicionalidades à transferência de renda era conceber a educação como elemento impulsionador do fim do ciclo geracional da pobreza, gestando, via políticas educacionais, algumas necessidades básicas da pobreza: desjejum, merenda, higiene, alfabetização reduzida à leitura e escrita,

tempo integral na escola, responsabilização da família nos processos decisórios da gestão escolar e protagonismo juvenil.

Nas transferências de renda, as condicionalidades são um elo entre o Poder Público e o beneficiário, ou seja, cumprir as condicionalidades ou contrapartidas significaria a garantia de que, por meio dos acessos aos insumos ofertados pelo Estado, mercado e sociedade civil, aquele beneficiário seria inserido nas cadeias produtivas da sociedade.

Os programas de transferência de renda no Brasil, no bojo da reforma liberal, possuem seis marcos históricos. O primeiro momento é em 1987, na Universidade de Brasília, com Cristovam Buarque, que iniciara esse debate, inclusive vinculando a transferência monetária à educação.

Na década de 1990, temos o segundo marco, quando é apresentado o Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do então senador na época, Eduardo Suplicy, que instituía renda mínima para todo o brasileiro acima de 25 anos.

O terceiro momento é delineado também na década de 90, especificamente nos anos de 1991, 1993, 1994, quando Camargo propõe uma transferência de renda vinculada à educação, de forma que houvesse obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentar escola. Novamente se retoma o debate da condicionalidade educação.

O quarto momento é demarcado pelas experiências municipais e estaduais de transferência de renda, por exemplo, das cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF).

O quinto momento, já demarcado no século XXI, especificamente no ano de 2001, é caracterizado pela criação e expansão de programas de transferência de renda federais e estaduais, inclusive a institucionalização federal do programa bolsa escola, com transferência de renda vinculada à educação.

O sexto momento é o período da reestruturação dos arranjos políticos ministeriais, no que tange ao controle e elaboração dos programas de transferência de renda, com a criação de ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e o sancionamento de legislações específicas que contribuíram para a unificação dos programas de transferência de renda. Ocorreu, assim, a criação do programa de transferência de renda com condicionalidades Bolsa Família pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, e a sua regulamentação pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, tendo como marco principal as condicionalidades educação ( frequência) e saúde (vacinação).

Na realidade, O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família é criado no ano de 2003, pela Medida Provisória nº 132 e, no ano de 2004, esse programa é institucionalizado pela Lei nº 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. O objetivo do programa é a transferência de renda direta à população pobre e extremamente pobre, com condicionalidades: saúde e educação. Dessa forma, o Programa Bolsa Família demarcou, no bojo das reformas do Estado, a transferência de renda como elemento correlacionado com a política pública de combate à pobreza cuja finalidade principal era assumir a questão da pobreza como centralidade das transferências para intervenção no social.

Essa intervenção ocorre por meio do cumprimento das condicionalidades, em que o usuário deverá se utilizar dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, focalizador, como um mecanismo de estímulo às famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. A transferência de renda com condicionalidades pressupõe a elaboração de políticas educacionais (e de saúde) com o objetivo de manter o controle social sobre os pobres em número cada vez maior, devido à onda neoliberal.

As políticas educacionais advindas das reformas do Estado promoveram, nos sistemas de ensino, saúde e seguridade social, mudanças quanto à gestão e focalização do público-alvo. Nas reformas neoliberais, os mais pobres são focos das políticas públicas. No contexto de um Estado federativo, como o brasileiro, existe uma concentração de competências na União, mas a implementação das políticas públicas e os recursos financeiros correspondentes são descentralizados para um

ente subnacional. No Brasil, O Programa Bolsa Família constitui um bom exemplo desse tipo de arranjo.

No Decreto nº 5.209/2004, no Capítulo I, que trata das disposições preliminares, especificamente na Seção III, são descritas as competências dos Estados, Municípios e Distrito Federal quanto à execução do Programa Bolsa Família. Dentre as incumbências colocadas para os entes da Federação, está a disponibilização que deve ser feita de serviços e estruturas institucionais nas áreas da assistência social, da educação e da saúde, para atender ao público-alvo dos Estados da Federação, Municípios e Distrito Federal.

Ainda no referido decreto, temos o Capítulo III, que trata das normas de acompanhamento, controle social e fiscalização do Programa Bolsa Família, especificamente na Seção I, do art. 27, que se refere às condicionalidades como um processo pelo qual as famílias beneficiárias terão participação no processo educacional, nos programas de saúde, assim objetivando a melhoria das condições de vida com base na inclusão social. No parágrafo único do referido artigo, é disposto que caberá aos diversos níveis de governo a garantia de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde que viabilizem o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do programa.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família fazem parte das ações de manutenção e controle do Estado dos serviços de saúde, educação e assistência social. As condicionalidades materializam o direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, visando à promoção das melhorias das condições de vida por meio das estruturas públicas, mediante ações focalizadas nos pobres e mais pobres, por parte das várias esferas de governo. De acordo com Soares e Sátyro (2010), o gerenciamento das contrapartidas é descentralizado, e a gestão da condicionalidade educação é importante no combate à evasão escolar.

Por meio dos mecanismos de gestão descentralizada, União, Municípios e Estados da Federação, foi criado o Sistema Presença que possibilita o acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família. As informações são registradas e

disponibilizadas nas estruturas responsáveis pelo monitoramento da condicionalidade (Secretarias Municipais de Educação e escolas).

Em linhas gerais, o Sistema Presença permite a compreensão dos motivos da não frequência escolar das crianças e adolescentes, apontando justificativas: questões referentes à saúde, doença na família, óbito na família, inexistência de oferta de serviços educacionais, falta de condições de deslocamento para a escola, falta de mecanismos de inclusão da pessoa com deficiência, suspensão escolar, conclusão do ensino médio EJA semipresencial, gravidez, mendicância, situação de rua, negligência, trabalho infantil, discriminação, violência, exploração sexual, desinteresse pelos estudos, abandono escolar, necessidade de cuidar dos familiares.

O Sistema Presença disponibiliza relatórios sintéticos e analíticos dos motivos da baixa frequência, com detalhes das instituições de ensino e dos alunos, contribuindo, assim, para que Municípios e Estados da Federação possam programar políticas públicas de enfrentamento à quebra da condicionalidade educação. O sistema deve ser considerado um instrumento de acompanhamento, monitoramento e elaboração de políticas públicas. Para o funcionamento descentralizado do sistema, existem os operadores da frequência escolar: operador direto da escola, operador municipal e estadual máster e operadores auxiliares.

A operação do Sistema Presença ocorre bimestralmente, de modo a observar a frequência às aulas. Quando necessário, deve ser disponibilizado apoio técnico aos Municípios, Distrito Federal e aos Estados Federação para que, por meio dos serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde, ocorra intervenção nos focos que contribuíram com a quebra da condicionalidade educação. A análise quanti-qualitativa realizada nesta pesquisa possibilitou compreender as principais causas da quebra da condicionalidade educação e pesquisar as políticas educacionais adotadas pela União e os entes federativos para intervenção nos motivos que contribuem com a quebra da condicionalidade educação.



A legislação do Programa Bolsa Família aponta que é competência dos três níveis de governo ofertar condições para que os beneficiários possam cumprir as condicionalidades. Os Estados da Federação, os Municípios e o Distrito Federal poderão estabelecer articulações com a União para o acompanhamento das condicionalidades. Assim, Municípios, Estados da Federação e o Distrito Federal deverão estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares.

Dessa forma o Sistema Presença, pelo Programa Bolsa Família, deve ser considerado como um instrumento de gestão e controle da pobreza, no qual a escola tem um papel fundamental a cumprir, mantendo os alunos pobres no processo de escolarização básica.

## METODOLOGIA

Esta dissertação fez uso dos exames comparativos aplicados às Ciências Sociais como diretrizes metodológicas para investigar quais políticas educacionais foram formuladas para possibilitar o atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família. Tomamos a comparação, utilizada na pesquisa em ciências sociais, como um procedimento metodológico que possibilita descobrirmos regularidades, deslocamentos, identificar semelhanças e diferenças no objeto pesquisado.

Os referenciais teóricos nos quais fundamentamos nossa metodologia são Weber (2005) e Schneider e Schmitt (1998). Para ambos os autores, a comparação oportuniza uma estratégia metodológica que permite refletir e interpretar elementos que existem em uma estrutura social, tais como: o conhecimento histórico, as especificidades culturais e a interpretação do significado disposto na ação humana em uma dada estrutura social.

A utilização do sociólogo Max Weber (2005) em nosso procedimento metodológico, oportuniza assumirmos a comparação, utilizada nas pesquisas em Ciências Sociais, como exames que corroboram a interpretação compreensiva dos resultados obtidos e não uma hierarquização. Weber (2005), bem como Schneider e Schmitt (1998),

assumem a pesquisa em ciências sociais como dotada de possibilidades qualitativas de compreensão dos resultados obtidos a partir dos procedimentos metodológicos assumidos pelo pesquisador.

Para os autores supracitados, as técnicas de pesquisa adotadas permitem compreender, na perspectiva metodológica compreensiva, os fatos empiricamente constatáveis, demonstrar regularidades ou não na ação social, incorporadas ao cotidiano de múltiplos agentes. O foco do procedimento metodológico é no significado da questão investigada, nas particularidades que compõem uma ação humana, na apreensão e interpretação do contexto pesquisado.

Os exames comparativos são considerados, por Schneider e Schmitt (1998), como: a introdução de uma nova teoria, controle das hipóteses, confronto de contextos distintos, produção de investigação por contrastes de contextos. Os autores nos permitem considerar a adoção dos exames comparativos aplicados às ciências sociais como processos metodológicos que colaborarão na identificação de contrastes de contextos, confrontando os municípios e as diferenças ou evidências quanto à elaboração de políticas educacionais para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

Em nossa operacionalização metodológica, as proposições weberianas e dos autores Schneider e Schmitt (1998) ocorrem por meio do estudo singular ou de uma série de eventos escolhidos, que possibilitam a comparação entre casos históricos analisados em sua diversidade, identificação de especificidades dentro de um contexto e a interpretação de determinados padrões invariantes relacionados com uma trajetória histórica específica, que esteja norteando a questão investigada na pesquisa.

Os exames comparativos aplicados às ciências sociais possibilitam que a construção dos dados da pesquisa de campo ocorra por meio da interpretação das ações difundidas em estruturas sociais, da investigação da relação de variedade dos fenômenos em que o burocrata da máquina pública está inserido e da compreensão do processo da ação das Secretarias de Educação, na tentativa de cumprir a legislação e decreto para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

A adoção de nossa perspectiva metodológica, matriz comparativo-compreensiva, busca entender os fatores que integram as famílias ao Programa Bolsa Família e também aqueles que inibem a condicionalidade educação ser cumprida com êxito. Para além disso, o objetivo maior é identificar e explicar as políticas educacionais desenvolvidas pelos entes federativos investigados para o atendimento dessa condicionalidade, por parte do público beneficiário.

Ao tomarmos os sistemas de ensino de diferentes entes federativos em pesquisa, estaremos nos fundamentando na concepção sociológica de Weber (2005), quando afirma que o estudo dos fenômenos sociais está intrínseco a estruturas sociais dotadas de sentido. A nossa pesquisa buscará identificar quais os sentidos que esses sistemas estão atribuindo à produção de políticas educacionais para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

De acordo com Cohn (2005, p.15):

Weber está enfatizando a sua idéia básica de que não é possível encarar um período histórico como se nele estivesse já configurada a época seguinte, seja em termos de progresso ou de qualquer noção similar, que pressuponha a presença das mesmas causas operando ao longo do tempo em diferentes configurações históricas. Mas isso não impede um exame comparativo entre traços de um período e traços encontrados em outro, admitindo-se a especificidade de cada um e a circunstância de que a comparação sempre incidirá sobre aspectos parciais e selecionados dos processos em confrontos [...]. A análise comparativa não opera, então, na busca do que seja comum a várias ou todas as configurações históricas, mas, pelo contrário, permitirá trazer à tona o que é peculiar a cada uma delas.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, é o subsídio de nossa questão investigativa, uma vez que aponta, em suas diretrizes, a função dos Estados da Federação, Municípios e Distrito Federal, que vai além da transferência monetária, mas abrangendo também a responsabilidade na produção de políticas educacionais que subsidiem o acesso, a permanência e as ações qualitativas em todo o processo de escolarização dos discentes ligados à condicionalidade educação do Programa Bolsa Família.

A revisão de literatura, a partir das dissertações, teses, artigos científicos, livros e produções do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), demonstram que as pesquisas sobre os programas de transferência de renda acompanham as mudanças que se dão nas legislações, avaliando a eficácia das ações desses programas no âmbito das políticas sociais.

Dessa forma, a produção científica já existente aponta para a nossa proposição metodológica de sair de estudo de caso isolado e partir para proposições comparativas que busquem interpretar a existência ou não de políticas educacionais formuladas para possibilitar o atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família, pelos entes federados, tendo o Estado como sujeito de pesquisa.

## TÉCNICAS UTILIZADAS

Os procedimentos técnicos que utilizamos para o alcance proposto em nossa perspectiva metodológica foram: análise documental, construção de dados estatísticos, entrevista estrutural e exames comparativos aplicados às Ciências Sociais. Essas técnicas permitem caracterizar nossa metodologia como quantitativa e qualitativa. Com a realização da pesquisa de campo e a construção dos dados, procedemos à atividade comparativista de descobrir um conjunto de possíveis elementos singulares e constitutivos dos dados obtidos, a partir da utilização dos seguintes procedimentos:

### Pesquisa Documental

Analisamos as atribuições do Estado, Município e Estados da Federação a partir da Lei nº 10.836/04, que instituiu o Programa Bolsa Família, e do Decreto nº 5.209/04, que regulamenta o respectivo programa, disponíveis para consulta no *site* do MDS. Elaboramos um quadro que oferte o panorama das respectivas legislações, oferecendo uma análise minuciosa dessas legislações.

Outro documento analisado é o Manual do Sistema Presença, disponível para consulta no *site* do MEC. O manual foi utilizado para que possamos explicar o funcionamento do sistema, as relações dos entes federados e o papel do município nas garantias do cumprimento dos objetivos do Programa Bolsa Família, a partir dos encaminhamentos ofertados para o atendimento aos beneficiários que quebrarem a condicionalidade educação.

### Construção dos Dados Estatísticos

A construção dos dados estatísticos foi elaborada a partir das informações disponíveis na base de dados do relatório de informações sociais e do cadastro único, disponível no site do Ministério de Desenvolvimento Social. Conforme afirmam Bussab e Morettin (2010), os dados são transformados em informações para que, mediante nossa problemática de pesquisa, possamos entender o conjunto de dados relevantes ao objeto pesquisado e transformá-los em informação, para compará-los.

No primeiro momento, usamos a estatística para construir dados numéricos descritivos do Programa Bolsa Família em todo o Brasil, caracterizando a concentração de beneficiários por:

- a) número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- b) total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos);
- c) total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos);
- d) total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos);
- e) total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos);
- f) total de repercussões por descumprimento das condicionalidades;
- g) taxa de crianças com informações de frequência escolar;
- h) taxa de vulnerabilidade.

A partir da construção das informações de forma estatística, criamos tabelas percentuais, gráficos e cruzamos os dados para estabelecermos a triangulação dos dados. Esse período de criação dos dados estatísticos foi elementar na pesquisa,

pois propiciou o planejamento, a interpretação e o relatório dos dados obtidos com a pesquisa.

A segunda série de dados construída foi relativa ao Sistema Presença. Trabalhamos com os relatórios sintéticos dos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro do ano de 2011, incluindo tanto o benefício variável jovem (voltado para os alunos de 15 até 18 anos que estejam frequentando o ensino médio), como o benefício variável (voltado para os alunos de 6 até 18 anos que estejam frequentando o ensino fundamental). A escolha do ano foi devido ao fato de se constituir o relatório mais recente dos motivos de quebra da condicionalidade educação.

Trabalhamos individualmente cada município da Região Metropolitana da Grande Vitória e cruzamos os dados a fim de estabelecermos a triangulação. Os dados do Sistema Presença foram solicitados ao Ministério da Educação, Coordenação de Frequência Escolar. São referentes aos municípios de Cariacica, Serra, Fundão, Vitória, Vila Velha, Guarapari e Viana, porém os dados tabulados utilizados na dissertação não contam com Fundão e Guarapari, pois não houve tempo hábil para a pesquisa de campo desses municípios.

Como o Sistema Presença aponta o motivo da quebra da condicionalidade educação por aluno, trabalhamos esses motivos condensados por município da Região Metropolitana da Grande Vitória. Sendo assim, nossas estatísticas foram realizadas a partir das seguintes categorias:

- a) questões relativas à saúde;
- b) doença na família;
- c) óbito na família;
- d) inexistência de oferta de serviços educacionais;
- e) falta de condições de deslocamento para a escola;
- f) falta de mecanismos de inclusão da pessoa com deficiência;
- g) suspensão escolar;
- h) conclusão do ensino médio;
- i) EJA semipresencial;

- j) gravidez;
- l) mendicância;
- m) situação de rua;
- n) negligência;
- o) trabalho infantil;
- p) discriminação;
- q) violência;
- r) exploração sexual;
- s) desinteresse pelos estudos;
- t) abandono escolar;
- u) necessidade de cuidar dos familiares.

#### Entrevista Estruturada

Os elementos da análise documental e dos dados estatísticos serviram de eixos norteadores para a elaboração do roteiro das entrevistas estruturadas (roteiro disponível no APÊNDICE B) realizadas com os seguintes sujeitos de pesquisa: operadores máster municipais e/ou técnicos das Secretarias de Educação ligados ao acompanhamento das políticas educacionais e/ou secretários municipais Educação. As entrevistas foram os instrumentos que corroboram na busca do peculiar das ações difundidas pelos agentes estatais, no que tange à gestão do programa bolsa família.

A questão norteadora da construção de nosso questionário foi: quais políticas educacionais foram formuladas para possibilitar atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família no município? Para isto, procuramos elaborar os questionamentos a partir das atribuições que Estados da federação e municípios possuem, atribuições estas previstas na lei e decreto que regulamenta o programa de transferência monetária, para ofertar condições de cumprimento aos objetivos do Programa Bolsa Família.

As particularidades das legislações e dos dados estatísticos foram utilizadas como meios na entrevista para compreender a ação da municipalidade em garantir o

cumprimento das condições efetivas ofertadas aos beneficiários, para que cumpra a condicionalidade educação.

Os sistemas de ensino são considerados, em nossa metodologia, como uma instituição social dotada de significados e referências simbólicas na execução de uma política pública. Por isso, um estudo comparativo que demonstre como as relações, costumes, ou seja, como uma produção de política educacional pode se encontrar largamente distribuída de diferentes formas, entre vários municípios, é fundamental à delimitação a partir dos dados estatísticos e arguição por meio da entrevista semi-estruturada.

#### Delimitação do Campo de Pesquisa

Para fins de delimitarmos a territorialidade de nossa pesquisa de campo, utilizamos os indicadores sociais construídos pelo Instituto Jones dos Santos Neves, disponíveis no Capítulo 5 e Anexos, desta dissertação. A escolha dos relatórios do instituto se deve pelo mapeamento da pobreza, que constam nos relatórios utilizados, o que proporcionou compreensão da concentração da população pobre e extremamente pobre no território capixaba. Elencamos em nossa escolha as seguintes categorias para fins da delimitação:

- a) concentração da população pobre e extremamente pobre, com renda de até setenta reais;
- b) percentual de famílias inscritas no cadastro único;
- c) percentual de pessoas inscritas no cadastro único com a faixa etária de 4 até 17 anos que não frequentam escola;
- d) municípios com maior densidade demográfica;
- e) concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família.

Mediante os dados estatísticos e mapas que ilustravam a concentração da pobreza, o território para a pesquisa de campo delimitado foi a Região Metropolitana do Estado do Espírito Santo (Cariacica, Serra, Vitória, Vila Velha e Viana).



## Exames Comparativos Aplicados a Ciências Sociais

De posse das entrevistas construídas no campo delimitado passaremos ao ofício sociológico de interpretar como são gestadas, no âmbito dos sistemas de ensino, as políticas sociais de transferência de renda, que atuam sobre a realidade educacional. Dessa forma, buscamos tornar compreensível o nosso problema de pesquisa, por meio da interpretação da ação social dos agentes municipais, operadores máster e auxiliares do programa bolsa família dos sistemas de ensino. Para o atendimento dos objetivos propostos nesta dissertação de mestrado, os conteúdos teóricos e empíricos foram elencados em forma de capítulos, assim distribuídos:

I Programas de transferência de renda e os impactos nas políticas educacionais: diálogos com as produções científicas

Este capítulo objetiva descrever a temática transferência renda a partir dos resumos das dissertações e teses disponíveis no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), artigos científicos da revista eletrônica *Scientific Electronic Library* (SciELO), acervos eletrônicos disponíveis no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (Nepp), produções do Ipea e os livros ligados à temática. Assim, foi feita a revisão bibliográfica à luz de dados estáticos e de algumas categorias de análise que auxiliaram na construção do objeto de pesquisa.

II Seguridade social e os programas de transferência de renda: novos níveis de desigualdades

O capítulo tem por objetivo discutir a relação dos programas de transferência de renda e a seguridade social na Europa e no Brasil. Foram analisadas as categorias metamorfoses da questão social, desfiliação e novos níveis de desigualdade, como advindas do avanço global, e também a marginalização social que se desenvolveu sobre os Estados, promovendo grupos de segregados humanos nos benefícios ofertados pelo Estado, sociedade civil e mercado. Mediante a formação dos grupos

de pobres e extremamente pobres, fez-se necessária a intervenção do Estado por meio da seguridade social.

### III O desenho institucional do Estado na gestão do Programa Bolsa Família

Apresenta a contextualização teórico-sociológica da atribuição dos Estados da Federação, da União e dos Municípios em detrimento dos programas de transferência de renda no Brasil e a vinculação com a educação. Descreve os fundamentos e funcionamento do programa bolsa família a partir da lei e decretos que normatizaram esse programa.

### IV Reforma do Estado e a transferência de renda: o Estado como agente regulador da condicionalidade educação

O capítulo IV objetiva analisar as características das políticas educacionais empreendidas no contexto do final do século XX e na primeira década do século XXI e suas relações com a questão social da pobreza no Brasil, regulada por meio da reforma do Estado. Traz ainda o panorama estatístico do bolsa família com base no relatório de informações sociais do cadastro único e do PBF.

### V Sistema Presença e as políticas educacionais: focalização e gestão da pobreza

Neste capítulo é analisamos o Manual do Sistema Presença e as competências dos Estados da federação para garantia do cumprimento da condicionalidade educação.

### VI Sistema Presença e as políticas educacionais: focalização e gestão da pobreza na Grande Vitória

O capítulo VI discute os dados coletados no Sistema Presença nos municípios da Região Metropolitana do Estado do Espírito Santo e os resultados da pesquisa de campo, buscando interpretar as peculiaridades em cada cenário investigado no que diz respeito à existência de políticas educacionais para o atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família.

## 1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E OS IMPACTOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DIÁLOGOS COM AS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS

O presente trabalho tem por intento pesquisar quais políticas educacionais foram produzidas para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família. Para isso, estabelecemos, como trajetória inicial da pesquisa, uma busca da literatura que abordasse a relação: programas de transferência de renda e as políticas educacionais.

Apropriamo-nos das seguintes fontes para a construção de nossa revisão de literatura: banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); artigos da revista eletrônica *Scientific Electronic Library*; relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e bibliografia específica sobre a temática renda mínima. Todas as consultas às fontes mencionadas foram realizadas no final do 2º semestre do ano de 2010 e início do ano de 2011.

A pesquisa no banco de teses da Capes foi realizada por meio de buscas on-line, no acervo virtual do respectivo banco. Utilizamos como filtro de pesquisa, a seguinte busca: “Programas de renda mínima e a produção de políticas educacionais”. Essa foi a temática que mais se adequou à nossa busca, dado o quantitativo considerável de produção sobre os programas de transferência de renda.

Os artigos da revista eletrônica *Scientific Electronic Library*, foram pesquisados na biblioteca virtual do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (Nepp). A seleção dos artigos ocorreu a partir dos objetivos que se propunham nos artigos e os possíveis diálogos com nossa proposição de pesquisa.

Já os relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) também foram pesquisados no acervo da biblioteca virtual do instituto, tendo sido selecionados os relatórios que avaliavam os programas de transferência de renda no Brasil. Por fim, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da aquisição dos livros sobre a temática pesquisada.

De posse de todo o material, procedemos à leitura dos livros, à catalogação e leitura dos resumos das dissertações e teses, leitura dos relatórios do Ipea e dos artigos do Scielo. Para o debate científico deste capítulo, procuramos nos delimitar às dissertações, teses e livros. Porém, para fins de construção do conhecimento sobre a temática, as produções foram utilizadas, mas a revisão de literatura consta exclusivamente de dissertações, teses e livros.

Os livros foram colocados no mesmo pé de igualdade das dissertações e teses, pois, em sua maioria, foram advindos de pesquisas realizadas dos autores como discentes em programas de pós-graduação ou pesquisas científicas. Dessa forma assumimos a posição de igualdade das obras, tratadas nesta revisão de bibliográfica.

As dissertações e teses utilizadas foram consideradas a partir da presença no resumo das respectivas pesquisas, do problema investigado, da metodologia e dos resultados. Por isso alguns trabalhos aparecem na categorização quantitativa, mas não estão descritos na revisão de literatura. No APÊNDICE A, consta uma lista com as referências utilizadas/pesquisadas e os respectivos autores. Para fins de categorização das produções, utilizaremos técnicas quantitativas e qualitativas.

Utilizando a técnica quantitativa, nos apropriamos do total por tipo de produção, da variação por ano<sup>1</sup>, da área do conhecimento, do programa de renda mínima pesquisado, do total de pesquisas por área, bem como do indicativo dos programas de renda mínima vinculados à educação existentes e pesquisados.

Da técnica qualitativa, fizemos uso da descrição dos dados apresentados estatisticamente em formas de gráficos ou quadros. Será a partir dos indicadores estatísticos que analisamos os conteúdos das dissertações, teses e livros, buscando dialogar com as proposições dos autores com o nosso objeto de pesquisa.

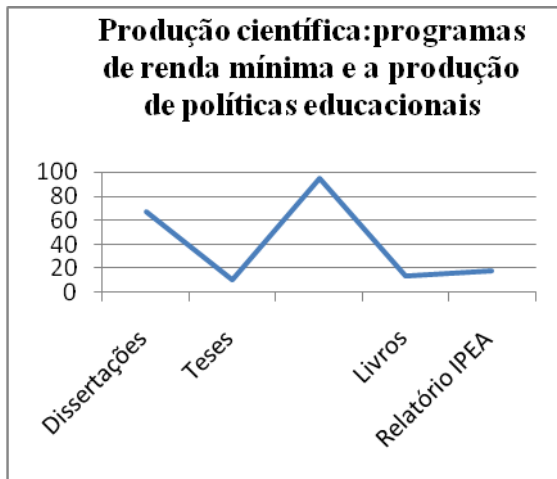
---

<sup>1</sup> Na variação por ano de produção, somente será apresentada a evolução anual das dissertações e teses.

## 1.1 CARACTERIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

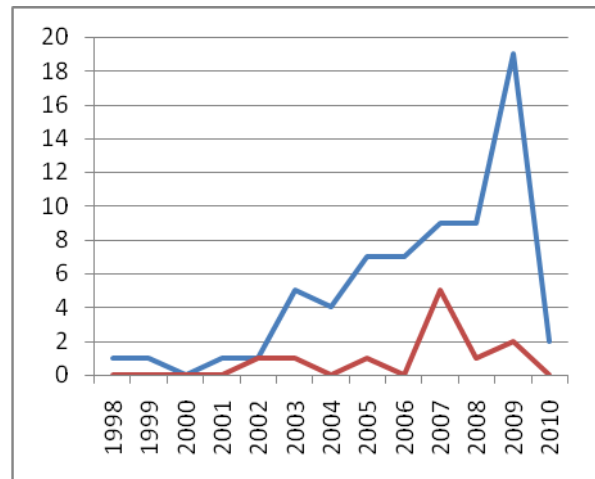
O nosso referencial de revisão de literatura é caracterizado por 64 dissertações e teses<sup>2</sup>, 14 livros, 95 artigos científicos e 12 relatórios do Ipea. O Gráfico 1<sup>3</sup> nos permite a visualização empírica de nossa descrição.

GRÁFICO – 1 PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA PESQUISADO



FONTE: CAPES, SCIELO, IPEA E NEPP

GRÁFICO 2 – CONCENTRAÇÃO POR ANO DE PESQUISA



FONTE: CAPES, SCIELO, IPEA E NEPP

O Gráfico 1 nos permite visualizar que os artigos 95 e as dissertações 52 ocupam o ranking das produções científicas, ficando os relatórios do Ipea 18, livros 14 e teses 11 com o menor número de produções. No Gráfico 2, observamos a descrição quantitativa por ano da produção de dissertações e teses. Assim temos, nos anos de 1998, 1999, 2001 e 2002, uma dissertação sendo produzida por ano e, no ano de 2000, não houve produção de dissertação. Em 2002 houve uma tese.

A partir de 2003, o quantitativo de produções de dissertações e teses começa a aumentar, ficando, entre 2006 e 2008, numa variação entre 9 a 14 produções. No ano de 2009, essa projeção foi a que mais impactou o nível de produção. O total, conforme enuncia o gráfico 2, corresponde a 21 produções: 19 dissertações e 2

<sup>2</sup> Do respectivo quantitativo 86% correspondem a dissertações e somente 14% a teses.

<sup>3</sup> A nossa opção em utilizar esse tipo de gráfico ocorre por propiciar a demonstração de uma categoria em relação ao tempo, datas, anos ou categorias ordenadas. Também apresenta boa visualização quando há muitos pontos de dados, e a ordem a ser materializada é importante. Em nosso caso, demarcar a tipologia de produção ligada à temática renda mínima e à produção de políticas educacionais, com o respectivo quantitativo, sinalizou a escolha desse elemento estatístico como forma de apresentação didático-científica desta revisão de literatura.

teses.<sup>4</sup> Verificamos, a partir do indicador, Gráfico 2, que nos anos de 1998 até 2001, as pesquisas são efêmeras, mesmo com os programas de renda mínima iniciados na década de 90 e algumas experiências estarem ocorrendo em municípios das unidades federativas brasileiras. Acreditamos que esse contexto é explicado pelas experiências dos programas de transferência de renda estarem ainda isoladas em alguns municípios do País, sem gerar impactos macros, de modo a suscitar pesquisadores das políticas públicas e sociais a abordarem os resultados dos respectivos programas.

Outro fator que também podemos considerar como contribuição para o panorama estatístico apresentado no gráfico é a reflexão de que o debate em torno da condicionalidade educação ser de fato apropriado como elemento de importância para a política social e econômica brasileira em 2002,<sup>5</sup> ano em que o Gráfico 2 indica o aumento das produções.

As áreas de conhecimento que correspondem aos programas de mestrados e doutorado que pesquisaram a temática programas de renda mínima e, de alguma forma, as produções, citaram as políticas educacionais foram: Educação, Política Social, Serviço Social, Sociologia, Administração, Ciências Sociais, Economia Doméstica, Economia, Saúde Pública, Economia Aplicada, Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Estudos Comparados Sobre as Américas, Ciências Política, Engenharia de Produção, Psicologia, Controladoria e Contabilidade, Planejamento do Desenvolvimento, Sociologia e Direito, Administração Pública e Economia.

Outros programas de especialização (*stricto sensu*) são: Nutrição, Gestão de Políticas Públicas, Saúde Coletiva, Economia Social e do Trabalho, Administração Pública e Governo, Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Comunicação Social e Políticas Públicas. No quadro a seguir, destacamos a produção por área do conhecimento e tipologia do programa pesquisado:

---

<sup>4</sup> O ano de 2010 é utilizado para fins informativos de possíveis pesquisas que possam existir com a temática, programas de renda mínima e a produção de políticas educacionais. Não esgotamos nossas possibilidades de pesquisa, uma vez que, durante o período de realização desta revisão bibliográfica, algumas pesquisas e estudos poderiam estar em fase conclusiva.

<sup>5</sup> Realizamos essa afirmação com base na bibliografia especializada utilizada na elaboração desta dissertação. Em especial, o livro do Seminário Nacional de Renda Mínima Vinculada a Educação evento que ocorreu em Brasília, na Câmara dos Deputados em 2000.

QUADRO 1 – PROGRAMAS PESQUISADOS

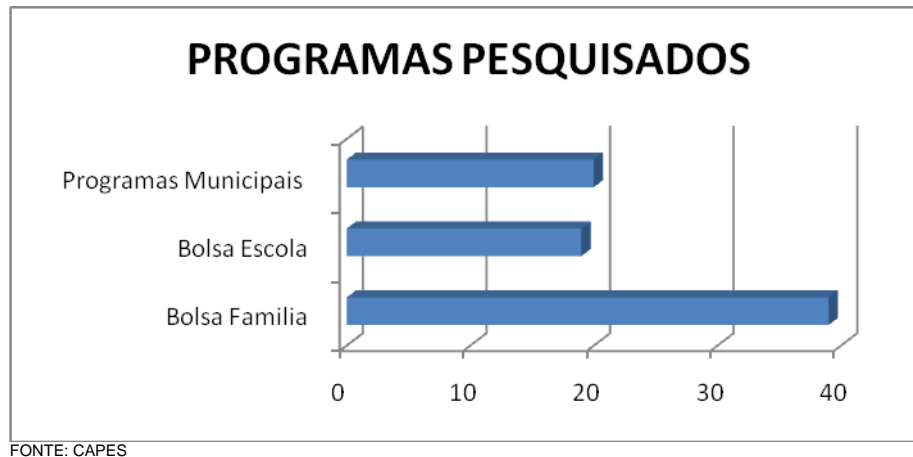
ÁREA DO CONHECIMENTO	BOLSA FAMÍLIA	BOLSA ESCOLA	PROGRAMAS MUNICIPAIS	TOTAL
EDUCAÇÃO	3	8	5	16
SERVIÇO SOCIAL	4	1	3	8
POLÍTICA SOCIAL	5	-	-	5
SOCIOLOGIA	1	1	2	4
ADMINISTRAÇÃO	1	-	-	1
CIÊNCIAS SOCIAIS	-	-	2	2
ECONOMIA DOMESTICA	1	-	-	1
ECONOMIA	3	2	2	7
SAÚDE PÚBLICA	4	-	2	6
ECONOMIA APLICADA	1	2	-	3
ESTUDOS POPULACIONAIS E PESQUISAS SOCIAIS	2	-	-	2
ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS	-	1	-	1
CIÊNCIAS POLITICA	2	-	-	2
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	-	-	1	1
PSICOLOGIA	2	-	-	2
CONTROLADORIA E CONTABILIDADE	1	-	-	1
PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	-	1	-	1
SOCIOLOGIA E DIREITO	1	-	-	1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	1	-	3
ECONOMIA E GESTÃO EMPRESARIAL	1	-	-	1
NUTRIÇÃO	1	-	-	1
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	1	-	-	1
SAÚDE COLETIVA	1	-	-	1
PLANEJAMENTO E POLITICAS PÚBLICAS	-	-	1	1
ECONOMIA SOCIAL E DO TRABALHO	-	-	1	1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO	-	1	-	1
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE		1	-	1
COMUNICAÇÃO SOCIAL	1	-	-	1
POLÍTICAS PÚBLICAS	1	-	-	1
TOTAL POR PROGRAMA PESQUISADO	39	19	19	77

FONTE: CAPES

O Quadro 1 permite visualizar a produção das pesquisas ligadas aos programas de renda mínima por concentração nas áreas do conhecimento. As áreas dos conhecimentos Educação, Serviço Social, Economia, Saúde Pública e Política Social concentram os maiores indicadores de produção. Em Educação, é o Programa Bolsa Escola o que concentra o maior número de pesquisas (8), em segundo lugar, estão os Programas Estaduais/Municipais (5) existentes e, por último, o Programa Bolsa Família (3).

A produção da temática programas de renda mínima e a produção de políticas educacionais se encontram divididas em três grupos de pesquisa: os programas de renda mínima estaduais / municipais,<sup>6</sup> programa bolsa escola e o programa bolsa família. Podemos observar, no Gráfico 03, que o programa bolsa família concentra 39 pesquisas, os programas municipais 19, e o programa bolsa escola possui 19 produções.

GRÁFICO – 3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PESQUISADOS



Para a caracterização<sup>7</sup> da produção, utilizamos dissertações, teses, livros, artigos científicos<sup>8</sup> e produções do Ipea. Dessas produções, observamos que as pesquisas se dividem em três níveis de temáticas pesquisadas: Programas de Renda Mínima Estaduais/Municipais, Programa Bolsa Escola e Programa Bolsa Família. Os eixos analíticos que aparecem nas pesquisas são exclusão social, repercussão das desigualdades sociais na escola, evasão, repetência, direito social, transferência de renda, prática pedagógica, programas de transferência de renda no Brasil, a

<sup>6</sup> Quando mencionamos experiências dos programas de transferência de Renda Mínima Estaduais /Municipais remetemo-nos aos programas em que as contrapartidas financeiras e regulação foram gestadas exclusivamente em âmbitos estaduais e/ou municipais.

<sup>7</sup> Ressaltamos que, durante a caracterização da produção científica, tendo por foco os resumos das dissertações e teses produzidas disponíveis no acervo eletrônico da Capes, as dificuldades para a tabulação e leitura eram constantes, dada a não existência de resultados, metodologias e objetivos nos resumos selecionados. Compreendemos que sejam necessários minimamente itens como objeto de estudo, objetivos, metodologias e possíveis resultados no resumo de trabalhos científicos. Devido a dificuldade na leitura dos resumos, muitos desses trabalhos serão analisados na revisão de literatura.

<sup>8</sup> Os artigos científicos correspondem ao total de 95 exemplares de produção que abordam a temática renda mínima. Nosso recorte se deu em duas esferas e construímos categorias para identificar as produções. Os artigos foram pesquisados a partir do *Scientific Electronic Library* (SCIELO), nos acervos eletrônicos disponíveis no Núcleo De Estudos De Políticas Públicas da Universidade de Campinas e no acervo virtual do Ipea.



inefetividade e ineficácia das políticas de renda mínima na educação, políticas de ajuste estrutural, instituição do Estado mínimo e destituição dos direitos sociais.

Também estão presentes nas pesquisas os temas cidadania, desenvolvimento humano, autonomia, inclusão social, política nacional de assistência social e os programas de transferência de renda, necessidades sociais, programa bolsa escola municipal e os reflexos no contexto educacional, avaliação econômica do programa de renda mínima vinculado à educação, repercussões do programa bolsa escola nas famílias beneficiadas, evolução dos direitos, direito à educação e a dimensão educacional do programa de renda mínima familiar também estão presentes nas pesquisas.

Abordagens foram realizadas pelas produções que agregam técnicas que buscavam demonstrar a relação do programa bolsa escola e outras questões, como: controle de frequência, impacto sobre o trabalho de crianças, avaliação do rendimento escolar, os efeitos de transferências monetárias sobre os gastos totais, despesas das famílias, processos de formação, implementação do programa, avaliação, componentes ideológicos, impacto no sistema educacional, substituição de ações governamentais, tipo de inserção social, combate à pobreza, evasão escolar, produção e veiculação de representações de maternidade e o impacto da variável federativa.

As últimas temáticas que analisamos nas produções foram: o crescimento do programa bolsa família e a relação do programa com o atual Sistema de Seguridade Social Brasileiro, o impacto do programa de transferência de renda Bolsa Família na erradicação ou diminuição do trabalho infantil na Região Nordeste, as mudanças ocorridas na saúde dos usuários, as possibilidades e limites do processo de implementação do bolsa família, a implementação do programa bolsa família, os impactos promovidos pelo programa bolsa família do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) na distribuição de renda em todas as Unidades Federativas do Brasil.

A relação entre transferências de renda e a oferta de horas de trabalho de adultos ocupados, a importância das políticas sociais e o acesso aos serviços de saúde,

educação e assistência social, a partir das condicionalidades discussão crítica dos indicadores de monitoramento e das pesquisas encomendadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre o programa bolsa família, realizadas por diferentes instituições de pesquisa, e a relação entre o recebimento do Programa Bolsa Família e o rendimento escolar estão também entre os objetivos e resultados de pesquisa que aparecem em nossa caracterização.

Optamos, nesta caracterização da produção, por fazer alguns apontamentos dos temas que estão presentes nas produções sobre os programas de transferência de renda, não no sentido de esgotar o debate a partir das abordagens, mas no intuito de demonstrar as categorias que fazem parte da produção da temática renda mínima e o caminho que circunscreve os eixos analíticos de nossa pesquisa.

## 1.2 PRODUÇÕES CIENTÍFICAS: TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

As primeiras pesquisas, no âmbito das dissertações e teses, que investigaram os programas de transferência de renda giraram em torno do processo de implementação, acompanhamento, avaliação como política pública, focalização do seu público-alvo e repercussões socioeconômicas nas famílias que recebem o benefício. O foco na pesquisa da transferência de renda e elaboração de políticas educacionais é efêmero. Essa relação aparece como possíveis consequências das análises realizadas, mas não como um objeto de estudo conforme nossa proposição.

Outro aspecto que também chama a atenção são as metodologias utilizadas na maioria estudos de caso em um município ou em escolas de uma dada região. Acreditamos que, ao propormos investigar as políticas educacionais formuladas para possibilitar o atendimento aos objetivos do programa bolsa família, por meio de exames comparativos em uma região metropolitana, lançaremos novas possibilidades de abordagens e avaliação das políticas públicas de transferência de renda vinculadas à educação.

Iniciaremos nossa revisão de literatura com Maria Ozanira da Silva e Silva (2010), que situa o programa bolsa família como um programa de transferência de renda condicionada e focalizada, apontando a primeira experiência brasileira no debate introduzido pelo senador Eduardo Suplicy, em 1991, pelo Projeto de Lei nº 80/1991, que instituía renda mínima para todos os brasileiros a partir de 25 anos de idade. De acordo a autora, a implementação dos programas de transferência de renda no Brasil seguiu a ordem do discurso da cidadania na busca dos direitos sociais básicos.

Para a autora, esses direitos aparecem como passivos de serem acessados com a criação de um programa de transferência monetária que não só transfira renda, mas também condicione o Estado, Estados da federação e Municípios a oferecerem suporte na garantia do acesso aos direitos sociais ao público beneficiário do programa, tendo, como parte integrante das transferências, as contrapartidas da frequência escolar e saúde, objetivando a promoção social dos beneficiários.

Para Maria Ozanira da Silva e Silva (2010), os contextos de emergências das propostas dos programas de transferência de renda dos anos de 1991 até 1995 demonstram que o debate sai da focalização no indivíduo e se estende até a família como beneficiária, além da obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentar a escola. Essa reflexão é feita por meio das análises das experiências pioneiras no Brasil de transferência de renda que se deram na cidade de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e Brasília (DF).

O conceito de transferência de renda, para a autora, é uma transferência monetária direta a indivíduos ou famílias seguida, no caso brasileiro, de condicionalidades. Ou seja, exigências regulamentadas em leis e decretos que devem ser cumpridos pelas famílias para que continuem a ser beneficiárias do programa de transferência de renda.

O ano de 2001 demarca, no Brasil, a expansão dos programas de transferência de renda por meio do Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, criação do Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Bolsa Renda. Em 2003, com a criação do Programa Fome Zero, ocorre a unificação

dos programas de renda mínima. Foi instituído o Programa Bolsa Família, que deveria ser gerenciado de forma descentralizada e focalizado, objetivando a assistência aos mais pobres do Brasil.

De acordo com Maria Ozanira da Silva e Silva (2010), a unificação pretendia corrigir os problemas de operacionalização dos programas de transferência de renda, representando um avanço para a política social brasileira, uma vez que os dados referentes às características dos domicílios, distribuição das famílias beneficiárias por região, por área urbana ou rural, ocupação, iluminação, sexo e escolaridade revelam a fragmentação da pobreza que o programa causa, dado seu universo de focalização fragilizado e os baixos valores de repasse aos beneficiários.

A focalização é compreendida pela autora como um aspecto positivo para alcançar as famílias mais pobres, porém com ressalva quanto aos valores dos benefícios e a necessidade de melhor gerenciamento, pois estes acabam por contribuir com a não retirada das famílias beneficiárias do ciclo da pobreza. Para Silva (2010), os dados do PNAD, dos anos de 2004, 2006, e do cadastro único de 2010, evidenciam os impactos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade, pobreza, segurança alimentar e nutricional, trabalho, educação saúde, autonomia das mulheres, demarcando a substituição de serviços fundamentais por transferências monetárias e as precariedades dos serviços ligados aos direitos sociais básicos.

As reflexões da autora nos propiciam refletir sobre as políticas educacionais como instrumentos de gestão da pobreza na escola, por meio das suas categorias de pesquisa, que são a focalização e unificação, pois, no momento em que os benefícios de transferência de renda são unificados, o gerenciamento passa a ser atributo dos sistemas de ensino. No que tange à condicionalidade educação, herdada do programa bolsa escola, a gestão dessa condicionalidade passa a ser descrita pelo Estado e seus entes federados são responsáveis pela execução.

Com o Programa Bolsa Família, o nível de centralização da gestão dos programas de transferência de renda vinculados à educação cresce e a descentralização para a municipalidade acompanha as mudanças na gestão dos programas de transferência de renda. Logo, as estruturas municipais e as instituições que fazem parte dessas

estruturas são contempladas por atribuições, no sentido de incluir os mais pobres, dar condições para que eles se mantenham no programa e prestar conta, por meio dos relatórios gerenciais, tipo sistema presença, dos níveis de controle que foram exercidos e do grau de focalização atingido.

A focalização contribui para que, por meio das políticas educacionais, ocorra a tentativa de retirar determinado estrato da sociedade da situação de vulnerabilidade social extrema, ou seja, da pobreza estrutural de massa, para que estes, com acesso aos direitos sociais, neste caso, a educação, possam ser emancipados e acessar os insumos ofertados pelo Estado, sociedade civil e mercado, eliminando os indicadores de desigualdade social do País. A focalização é o que contribui para a criação das políticas educacionais, pela transferência monetária, voltada para exercer o controle social dos mais pobres.

De acordo com Eduardo Suplicy (1992), transferir renda significa o Estado assumir um programa econômico que minimiza a desigualdade social por meio de política de distribuição de renda conjugada com esforços públicos para administrar os conflitos da distribuição, miséria e pobreza. A educação também já fazia parte do discurso dos primeiros debates sobre transferência de renda. Para Eduardo Suplicy (1992), o analfabetismo ainda estava ligado aos contextos da fome, miséria e pobreza estrutural, o que não oportuniza condições para que os cidadãos que ingressam na escola possam escolher seus caminhos.

O Estado possui um importante papel na relação transferência monetária e educação, pois se trata de uma conjugação de esforços de gestão dos contextos de vida que determinados segmentos, via políticas educacionais, com a transferência de renda, têm para garantir a satisfação das necessidades básicas e a autonomia do sujeito para aplicar o repasse naquele direito social de que mais necessita no momento, por exemplo, o material escolar, como defende Eduardo Suplicy (1998).

É por meio das políticas educacionais que o Poder Público deve ofertar condições para que sejam cumpridos os processos de obrigatoriedade escolar, conjugados com a garantia dos direitos sociais básicos. A partir das proposições de Eduardo Suplicy (1998), as políticas educacionais associadas à transferência de renda,

assumem o papel de gestão na escola do direito de cidadania, que deveria minimizar as desigualdades sociais e impulsionar a motivação humana por meio do acesso às estruturas sociais da educação em seus mais diversos níveis, saúde, trabalho, erradicação da pobreza e promoção da autonomia.

As reflexões de Eduardo Suplicy (1998) e Maria Ozanira da Silva e Silva (2010) fazem parte do cenário da descentralização das políticas sociais e do novo modelo de papel que os Municípios e Estados da Federação assumem em frente à execução dessas políticas. Em nossa pesquisa, as características dessa transferência de renda focalizada, gestada por mecanismos descentralizadores, e os indicadores de pobreza conjugados aparecem como elementos que ofertam condições para que seja refletido o papel do Estado na garantia aos objetivos do programa bolsa família.

A execução descentralizada foi analisada, quanto aos seus impactos, por Marco Aurélio Weissheimer (2010), na obra, bolsa família: avanços, limites, possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de brasileiros, que faz um resgate denominado de agenda social, utilizando dados estatísticos populacionais, étnicos, de escolaridade e gênero acerca da desigualdade social no Brasil. De acordo com o autor, as metas de erradicação da pobreza foram cumpridas a partir da experiência da transferência de renda, e os anos de 2013 até 2014 podem ser o momento de erradicação da pobreza extrema.

Para Weissheimer (2010), as famílias muito pobres estão acometidas pela violência e desigualdade social no Brasil. Dessa forma, o modelo de gestão do programa bolsa família é relevante quanto à unificação e focalização dos mais pobres. De acordo com o autor, os impactos do programa bolsa família, desde a sua implementação, são: redução do trabalho infantil, controle da frequência escolar, aumento da renda, crescimento da classe média e impacto na economia. O autor ressalta que o programa não promoveu melhoria na distribuição de renda em um todo, sendo necessárias outras ações conjuntas para garantir mais equidade.

São essas ações conjuntas que estamos investigando em nossa dissertação, em busca das políticas educacionais elaboradas para o público-alvo do Programa Bolsa

Família. Os impactos do Programa Bolsa Família, apontados por Marco Aurélio Weissheimer (2010), são os fatores impulsionadores de nossa questão-problema. Pois, pesquisar a gestão da transferência de renda pelo Estado, oportunizará compreender se esses impactos são advindos das condições ofertadas pelo Estado para o cumprimento da condicionalidade educação ou por conjunturas oferecidas pelo mercado ou pela sociedade civil como um todo.

Maria Ozanira da Silva e Silva (2008) afirma que as responsabilidades do Estado com o público beneficiário vinculado a condicionalidade educação fazem parte da proteção social por meio da oferta dos serviços ligados aos direitos sociais básicos. Para a autora, é necessário articular o programa bolsa família e a educação, pois, apesar de ocorrer a elevação do nível de escolaridade, melhoria da evasão e redução da repetência, existem as dificuldades no cumprimento das condicionalidade educação, dados os problemas da gestão administrativa do programa bolsa família.

Maria Ozanira da Silva e Silva (2008) traz ainda uma importante reflexão, que é sobre a necessidade da existência de uma política de articulação dos programas de transferência de renda a uma política macroeconômica de crescimento e redistribuição de renda. Caso isso não ocorra, só transferir renda culminará no ultrapasse de beneficiários da linha de pobreza. Essa proposição também é defendida por Nildete Virgínia Turra Ferreira (2010), ao afirmar que o programa bolsa família controla a pobreza ao invés de emancipar os beneficiários, pois não promove condições essenciais de acessibilidade social ao público-alvo beneficiário.

As políticas educacionais podem ser consideradas nas proposições das autoras Maria Ozanira da Silva e Silva (2008) e Nildete Virgínia Turra Ferreira (2010) como instrumentos de gestão da pobreza. Para essas pesquisadoras, apesar da melhoria dos indicadores educacionais com o programa bolsa família, não ocorre a quebra do ciclo geracional da pobreza. No bojo das políticas públicas, falta articulação do programa com as políticas educacionais focalizadas, inclusive para os alunos público-alvo.

Ana Cláudia Martins Teixeira (2009) também faz essa afirmação, ao pesquisar o impacto do programa de transferência de renda bolsa família na erradicação ou diminuição do trabalho infantil na Região Nordeste. De acordo com a autora, são relevantes os impactos do programa quanto aos aspectos educacionais, porém não retira os beneficiários do programa bolsa família do ciclo geracional da pobreza, pois o programa impacta tanto a probabilidade de estudar quanto de trabalhar na Região Nordeste, ou seja, a transferência de renda não consegue por si só incluir o público beneficiário só na escola. Eles cumprem as condicionalidades e continuam suas atividades laborais, se preciso.

Andrea Rodrigues Ferro (2007) investigou o impacto do programa bolsa escola sobre o trabalho de crianças e adultos, observando a relação entre o emprego de jovens e adultos no Brasil, sob o ponto de vista do mercado de trabalho. De acordo com a pesquisadora, ser beneficiário do programa reduz a probabilidade de trabalho das crianças, mas a decisão de trabalhar e a jornada de trabalho não são alteradas.

As colocações da autora convergem com nossa reflexão de que o alívio imediato da pobreza, quando ligada ao trabalho infantil, não depende da transferência de renda, mas da conjugação de esforços para a promoção de políticas públicas para o atendimento do público beneficiário, inclusive das condições que o Estado oferta para que a condicionalidade educação seja cumprida.

Para Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro (2008), essa conjugação de esforços se encontra comprometida dadas as falhas nas informações do cadastro único e a gestão das condicionalidades saúde e educação por parte dos Estados da Federação e Municípios, que afetam o melhor desempenho do programa, logo o combate à pobreza e a extrema pobreza. De acordo com a autora, o cumprimento das condicionalidades se encontra comprometido devido a fatores da alocação de recursos e eficiência na gestão do programa bolsa família e à evolução dos gastos sociais do Governo Federal.

No Brasil, uma obra que também possui relevância na análise dos acessos aos insumos educacionais, por meio da transferência de renda, é “Bolsa Escola: L'éducation pour combattre la pauvreté”, de autoria de Marcelo Aguiar e Carlos



Henrique Araujo (2002). Para os autores, a constituição dos programas de renda mínima vinculados à educação se dá devido à desigualdade social. Esses programas passam ser vistos como elementos que amenizariam a exclusão social como tentativa de intervir na situação de crianças e adolescentes que conviviam em ciclos de exclusão social.

As experiências internacionais destacadas pelos autores Aguiar e Araujo, (2002) ressaltam o programa da cidade do México, no qual o objetivo se encontrava na promoção de ações intersetoriais conjugando ações de educação alcançando as famílias que estão vivendo à margem da sociedade. O exemplo do Equador, também associado a ações educativas, objetivava diminuir a crise e a exclusão social. O exemplo da Argentina (Buenos Aires), também vinculado a ações educativas, de acordo com o autor, contribuiu para a redução do abandono aos estudos e causou outros impactos no Estado argentino.

Para os autores, a transferência de renda vinculada à educação é uma política pública que pode romper com um ciclo geracional da pobreza, por meio da seguridade social e do direito à cidadania, com políticas sociais que devem ser acessadas em conjunto com a transferência monetária, atrelada aos insumos educacionais. Políticas estruturais, de acordo com Marcelo Aguiar e Carlos Henrique Araujo (2002), devem estar correlatas com a transferência de renda para que seja bem-sucedida a focalização nos mais pobres.

A necessidade de políticas estruturais apontada pelos autores aparece no trabalho de Ana Carolina Paes de Barros Boyadjian (2009), que investigou os programas de transferência de renda introduzidos nos países da América Latina. Afirma a autora que os programas de transferência de renda possuem limitação em sua execução, mediante a inexistência de ações e políticas que modifiquem ou eliminem os fatores determinantes da geração da pobreza estrutural.

Considerando a autora, podemos afirmar que a gestão da pobreza na escola, aparece nos programas de transferência de renda, no momento em que estes, em meio ao modelo descentralizado, unificado e focalizado, exigem que o Estado ofereça condição de cumprimento das contrapartidas para o público beneficiário com a

condicionalidade educação. Desta forma, o Estado passa a responsabilizar os atores dos sistemas de ensino do processo de gestão da pobreza, por meio da transferência monetárias. Mas a pesquisadora Egeslaine de Nez (2005) afirma que a transferência de renda vinculada a educação não pode ser considerada uma política educacional, dada a desvinculação de ações que garantam a inclusão da população nos princípios sociais básicos. Ou seja, ao não promover o enfrentamento e combate à pobreza, o programa de transferência de renda é mantenedor do contexto vivido pelos beneficiários de forma assistencialista.

Nessa mesma direção, os trabalhos de Maria do Amparo Caetano de Figueiredo (2008) e Olgamir Amância Ferreira da Paiva (2009), confirmam que a transferência de renda, desacompanhada de outros processos e políticas sociais na educação, que interfiram na formação dos sujeitos do espaço escolar, contribui para que as famílias beneficiárias dos programas de renda mínima, vinculados à educação, melhorem sua situação de acesso a oportunidades sociais, mas não muda o quadro de desigualdade.

Conforme as autoras, essa mudança não ocorre, pois uma ação de combate à pobreza e à exclusão das crianças, adolescentes e famílias deve se pautar na realização de ações de políticas públicas eficazes, no que tange às condições de acesso político, econômico, social, cultural, esporte e lazer e educacionais. Porém, as atividades pontuais, sem outras ações pertinentes, trazem limitações e ineficácia das políticas de transferência de renda vinculadas à educação.

Para Evaristo Almeida (2000), autor do livro *Programas de renda mínima: inserção social ou utopia*, os contextos da pobreza, justiça, economia, salário, desigualdades regionais, políticas públicas, sistemas de proteção social e as experiências internacionais propiciaram o surgimento do Programa de Renda Mínima no Brasil. Para o autor, os programas de transferência de renda são resultantes da desigualdade socioeconômica e da pobreza, e a transferência monetária é uma política pública voltada para a intervenção na pobreza estrutural.

A autora Gisele de Cássia Gusmão (2009) defende que esse impacto ocorre, pois, analisando o impacto do Programa Bolsa Família no município de São João da

Ponte, o acesso das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família aos serviços públicos aumentou, enquanto as não beneficiadas utilizam os serviços com menor frequência, isso no âmbito da saúde. Já a frequência escolar aparece com maior controle, uma vez que essa é uma condicionalidade para permanecer no programa.

Dentro desse contexto, Edneia de Oliveira Alves (2008) buscou avaliar a eficácia do programa bolsa família na permanência dos estudantes nas escolas. A autora procurou avaliar o impacto do programa no rendimento escolar e no desenvolvimento escolar. Os resultados demonstraram que não há impacto do programa no rendimento escolar, mas há, possivelmente, no processo de escolarização dos grupos pesquisados e comparados. Porém, se consideramos as categorias frequência, participação, entre outras, de acordo com a autora, é observada alguma melhora. Mas, no rendimento escolar, no que diz respeito às notas, não se verificou alteração só pelo fato de a criança ser uma beneficiária de um programa de transferência de renda.

Pesquisando o programa bolsa escola municipal da cidade de Londrina-Paraná, a autora Ângela Galizzi Vieira Gomide (2004), em seu trabalho, busca compreender o processo de implantação do programa e os reflexos no contexto educacional de uma escola estadual de ensino fundamental. A pesquisadora afirma que, em relação aos beneficiários da transferência de renda, esta possibilita às crianças permanecer na escola, porém não promove resultados de aprendizagem positiva ao final do ano letivo, pois muitos desses alunos possuem rendimento tão baixo quanto os demais alunos da escola que também apresentam problemas no rendimento escolar.

Ângela Galizzi Vieira Gomide (2004) é uma das pesquisadoras que também apontam, assim como a maioria dos trabalhos já descritos, que a transferência de renda ligada à condicionalidade educação não significa êxito na relação ensino e aprendizagem por parte do público beneficiário.

As pesquisadoras Ângela Galizzi Vieira Gomide (2004) e Edneia de Oliveira Alves (2008) contribuem com reflexões sobre contextos da formação de professores e os recursos disponíveis para a relação de ensino e aprendizagem, de modo a questionar a relação beneficiário da transferência de renda e rendimento escolar,

pois essa relação pode estar atrelada aos insumos econômicos, disponibilidade de recursos e condições ofertadas para que o estudante possua êxito em seu rendimento. O modelo de gestão focalizado, a partir dos resultados das pesquisas, pode contribuir para que as políticas educacionais sirvam apenas como elementos de controle social, ao invés de promover o fim do ciclo geracional da pobreza.

Podemos verificar essa afirmação com base em Débora Cury Campineiro (1999) que, em sua dissertação, teve por objetivo estudar o Programa de Renda Familiar Mínima do município de Campinas, com foco no que a autora denomina de dimensão educacional. Seu objetivo foi verificar se esse programa atinge a meta de melhorar a frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiados e, por meio da assiduidade, aumentar o seu rendimento e o nível de escolaridade.

A autora sublinha que o programa é parcialmente eficaz em relação à sua meta educacional, pois se revelou incapaz de assegurar a frequência escolar dos alunos. Em relação à melhoria nos níveis de assiduidade de alguns deles, não teve a correspondência por maiores níveis de rendimento escolar. A autora destaca que a sustentabilidade desse efeito, em longo prazo, não está garantida, podendo ser transitória.

Débora Cury Campineiro (1999) aponta as razões do programa de transferência de renda em alcançar seu objetivo educacional, tais como: pouca motivação, resistência das crianças em ir à escola, baixa valorização da educação por parte das famílias, burocracia dos sistemas de ensino, fragilidade do sistema de controle escolar, falta de articulação entre as áreas de educação e assistência social e estigma existente nas próprias escolas em relação aos alunos beneficiários e suas famílias.

Os limites do programa são apontados por Alexandra Drabik Chaves (2007) em seu trabalho ao investigar dois municípios do Estado do Rio de Janeiro com perfil semelhante, no que tange à coordenação do programa bolsa família. Os resultados apresentados pela pesquisadora indicam a diferenciação nos municípios no que diz respeito à gestão descentralizada, mas que deveria ser compartilhada nas esferas de atribuições entre Estado, Estados da Federação e Municípios, com referência ao

combate à pobreza por meio das políticas sociais, dentre estas, as políticas educacionais.

Avaliando o recebimento da transferência de renda e os seus impactos a partir do rendimento escolar dos alunos antes e depois do recebimento do bolsa escola e a concepção da Secretária de Educação do município São José do Rio Preto, temos a pesquisadora Adriana Nominato do Amaral Durigan (2006). De acordo com a autora, os dados obtidos revelam a falta de acompanhamento especial das famílias atendidas e o controle reduzido apenas à frequência das crianças às escolas.

A produção da pesquisadora revela que a gestão da transferência de renda, por meio das instituições de ensino e sistema de ensino, é caracterizada pela falta de ações de inserção social do público beneficiário, em especial com o público da condicionalidade educação, uma vez que essa é reduzida ao controle da frequência, conforme afirma a pesquisadora.

Os resultados das pesquisas de Adriana Nominato do Amaral Durigan (2006) dialogam com as pesquisadoras Alessandra Crystian Engles dos Reis (2009), Olgamir Amância Ferreira da Paiva (2009) e Edneia de Oliveira Alves (2008), demonstrando como a gestão da pobreza, por meio dos programas de transferência de renda vinculados à educação, ainda ocorre com a redução da contrapartida à frequência escolar, sem haver política pública de inserção social desse público-alvo nos insumos que estão para além da frequência escolar, como os programas de alfabetização, profissionalização da família, atendimento assistencial específico, entre outros.

Porém, o que vai diferenciar essa preposição de Adriana Nominato do Amaral Durigan (2006) dos demais pesquisadores e nos convidou para estabelecermos diálogo com nossa proposição de pesquisa, é sua metodologia que toma em análise as concepções do município, pois os resultados da não eficiência do programa de transferência de renda são, além da testagem dos resultados, advindos da pesquisa empírica com a Secretária de Educação. Com isso, demonstra as fragilidades que giram em torno da materialização de políticas específicas para atender ao público beneficiário do programa bolsa escola.

A pesquisa da autora revela a importância de investigar a transferência de renda vinculada à educação, a partir dos sistemas, pois a não eficiência dessa política aparece não só nas práticas dentro das instituições de ensino, mas na gestão pelos próprios sistemas de ensino. Confirmando as proposições feitas por Adriana Nominato do Amaral Durigan (2006), temos Gercy de Almeida Camargo Filho (2006), que questiona a fidedignidade da frequência dos bolsistas do Programa Bolsa Escola, no município de Blumenau.

Gercy de Almeida Camargo Filho (2006) aponta que sua pesquisa revelou que os controles de frequência do Programa Bolsa Escola não demonstram fidedignidade da frequência dos bolsistas no município de Blumenau. Assim não foi possível saber se as crianças estão, ou não, frequentando a escola. Logo, a autora afirma que o programa é frágil no cumprimento de seu objetivo educacional.

Adriana Nominato do Amaral Durigan (2006) e Gercy de Almeida Camargo Filho (2006) contribuem com nossa pesquisa, tendo como foco da análise os sistemas de ensino, quanto às ações destinadas ao público beneficiário do programa bolsa escola e os resultados que apontam a ingerência desses sistemas para a efetividade desta política social em curso no âmbito educacional no município. Para as pesquisadoras, a transferência monetária é fragilizada pela ineficiência da própria gestão municipal dos benefícios.

Já a pesquisa da autora da obra Bolsa Escola: educação e esperança no vale do Jequitinhonha, Tacyana Arce (2001), com opinião diferente dos pesquisadores anteriormente utilizados, afirma que houve impacto do Bolsa Escola Estadual de Minas Gerais no Vale do Jequitinhonha. Entre os impactos promovidos pela transferência monetária estão presentes na obra de Arce (2001): a melhoria da frequência na escola, à autonomia dos estudantes, a escolarização da população local, o impacto econômico da região, a possibilidade de impacto no trabalho infantil e as alterações em geral da condição de vida.

Também Carla Andrade, Mirim Abramovay e Julio Jacobo Waiselfisz, na condição de organizadores, elaboraram a obra Bolsa Escola: melhoria educacional e redução da pobreza (1998). Na respectiva da obra, é tomado, como objeto de estudo, o

programa bolsa escola do Distrito Federal. De acordo com a pesquisa, a vinculação de transferência de renda à educação significa estratégias de redução da pobreza, mecanismo de relevância social para a diminuição da evasão e repetência, além de indicar a necessidade da boa oferta de serviços educacionais para a população excluída.

Os autores apontam o recebimento da renda como elemento que altera o quadro de vida dos beneficiários, em seu sentido econômico, político e cultural, de modo que a qualidade de vida das famílias é afetada e o entorno social também. A necessidade de mudanças é relacionada em referência à gestão, buscando o processo e a difusão de informações mais transparentes, que são necessários para acesso e manutenção do benefício. Considerando Carla Andrade, Mirim Abromovay e Julio Jacobo Waiselfisz (1998) e Tacyana Arce (2001), as produções se aproximam mais pelo modo de generalização que traz em os impactos da transferência de renda vinculada à educação, sem se restringir a melhoras pontuais, conforme podemos verificar nos autores já citados.

Alessandra Crystian Engles dos Reis (2009) possui uma pesquisa relevante analisando o programa bolsa família. De acordo com a autora, houve uma melhora das condições de vida e da condição de miserabilidade das famílias beneficiadas, o que pode impactar na vida e promoção social e educacional dos beneficiários. Para a efetivação dessa afirmação, Alessandra Crystian Engles dos Reis (2009) buscou investigar se há relação entre o recebimento do programa bolsa família e o rendimento escolar, como uma possível contribuição para a emancipação das famílias beneficiadas.

De acordo com Alessandra Crystian Engles dos Reis (2009) com a percepção da amostra estudada, houve uma melhora das condições de vida e da condição de miserabilidade das famílias beneficiadas. Assim como Olgamir Amância Ferreira da Paiva (2009), a autora apresenta possibilidades de os programas de transferência de renda vinculados à educação poderem promover inferências positivas na promoção estudantil de beneficiários.

Ana Paula Queiroz da Silva (2008) também analisa um município em sua pesquisa, sendo este, Pedra Grande, no Estado do Rio Grande do Norte, e aponta que na tentativa de avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família como um possível elemento do desenvolvimento local, os resultados demonstraram que o programa expande as capacidades de alimentação, consumo de bens e serviços, acesso aos serviços bancários, remuneração e melhora a qualidade de vida dos beneficiados, porém existem deficiências na gestão, no acompanhamento das condicionalidades e no uso dos recursos pelas famílias beneficiadas.

Anne Caroline Costa Resende (2006) analisou, em seu trabalho, os efeitos de programas de transferências monetárias (programa bolsa escola) sobre os gastos totais bem como sobre seus componentes para as famílias beneficiárias. A autora esclarece que os recursos das transferências são gastos de forma eficiente, de modo a elevar o nível de bem-estar e impactar na redução da pobreza. A autora afirma ainda que, apesar dos impactos da melhoria do status nutricional, o incentivo à educação e os cuidados com a saúde, as mudanças no desenvolvimento do capital humano pelos beneficiários ocorrerá em dada temporalidade para se materializar em políticas em curso.

Semelhante as afirmações de Anne Caroline Costa Resende (2006), temos a pesquisa de Bruno Ottoni Eloy Vaz (2006). O autor investiga os efeitos do programa bolsa escola federal sobre as despesas das famílias, tendo, como caminho metodológico, os dados de Pesquisa dos Orçamentos Familiares. Buscava responder a seguinte questão: qual o destino do dinheiro recebido do Programa Bolsa Escola? De acordo com o autor, as famílias que recebem benefício do Programa Bolsa Escola tendem a gastar mais em alimentos e não reduzem seus gastos em educação. O bem-estar dessas famílias, conforme o autor, pode estar ligado à autonomia de onde investem a renda recebida e não à redução da transferência de renda em insumos educacionais.

Camile Sahb Mesquita (2007) afirma que receber o Bolsa Família oportuniza melhor alimentação, aumento da autoestima das mulheres mediante participação no planejamento orçamentário familiar e o cumprimento de contrapartidas nas áreas de



educação e saúde. Para a autora, o Programa Bolsa Família, como satisfação das necessidades básicas, objetivo de sua investigação, tem se mostrado eficaz.

A transferência condicionada de renda vinculada à educação também aparece no cenário das políticas educacionais, na obra de Carlos Henrique de Araújo e Marcelo Aguiar (2002) *A força de uma idéia: a história do bolsa escola*. Para os autores, a historicidade do programa bolsa escola na relação renda mínima, como incentivo para estimular crianças a frequentarem aulas ocorre em 1987, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo (Nubec), da Universidade de Brasília. A gestão desse programa vem com uma pergunta: por que não pagar aos pais para que os filhos não faltem à aula?

A relação da categoria pobreza, educação e os programas de renda mínima está presente nas justificativas para vincular transferência de renda à educação. Totalizam 12 os impactos que Araújo e Aguiar (2002) apontam do programa bolsa escola. São eles o aumento da educação de adultos; valorização do poder local; redução da evasão escolar; erradicação do trabalho infantil; crescimento econômico pela base da pirâmide social; geração de empregos; redução da pobreza; valorização da mulher; maior integração família; redução da migração; garantia dos direitos humanos; e valorização do poder local.

De acordo com Carlos Henrique de Araújo e Marcelo Aguiar (2002), os 12 impactos são norteados por princípios que transformam a vida das crianças na escola e na educação (princípio 1); na sociedade e na economia (princípio 2); e na cidadania e solidariedade (princípio 3). Isso não ocorre de forma crescente. Como o descrito, os impactos se dão conjuntamente. Os impactos na escola e na educação devem ser norteados pela elaboração de políticas educacionais.

### 1.3 DA REVISÃO DE LITERATURA À PROPOSIÇÃO DE PESQUISA

A revisão de literatura aponta a importância de investigarmos quais políticas educacionais foram formuladas para possibilitar o atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família, pois estaremos, de forma sistemática, avaliando o papel do

Estado, nas condições ofertadas por meio das políticas educacionais, para o combate a pobreza e extrema pobreza no território brasileiro.

O Programa Bolsa Família aponta a educação como elemento para acabar com a perpetuação da pobreza. Associada à renda mínima, significaria passos para o rompimento do círculo vicioso da pobreza. O rendimento escolar do aluno, nesse contexto, significaria a materialização da promoção social da família e das condições efetivadas pelo Estado, Estados da Federação e Municípios, para que se cumpram as contrapartidas por parte das famílias beneficiárias

As pesquisas analisadas nesta revisão de literatura revelaram a complexidade da descentralização de uma política pública. Podemos observar que existem três grupos de pesquisa, aqueles que afirmam que a transferência condicionada de renda não impacta sobre a pobreza; aqueles que dizem que ela reduz os indicadores da pobreza, mas não altera o quadro da promoção educacional dos beneficiários; e as pesquisas que incidem que a transferência condicionada de renda impacta na vida do público beneficiário. Observamos em Márcia Bezerra Neves Gonzaga (2004) e na obra renda mínima vinculada à educação, esta última proposição.

Observamos que as ações pontuais podem vir a ser desenvolvidas promovendo impactos locais e específicos, mas os objetivos da promoção social e econômica do público que recebe a transferência de renda ainda devem contar com a materialização das políticas públicas previstas a serem executadas para atender a esses beneficiários, objetivando que a transferência de renda promova impactos nos indicadores sociais de todo o País e não só em um dado Município ou Estado da Federação.

A literatura aponta ainda, a necessidade da caracterização mais ampla do Programa Bolsa Família no Brasil, a partir de análises das atribuições do Estado para garantir as condições para os usuários cumprirem a condicionalidade educação, bem como a avaliação dessas ações, tendo como campo de pesquisa os sistemas de ensino. Assim as características descentralizadoras da gestão e seus possíveis impactos na vida dos beneficiários, com a condicionalidade educação, serão tomadas em

pesquisa, para a compreensão da relação cumprimento da contrapartida educação e condições ofertadas pelo Estado para execução das condicionalidade.

## 2 SEGURIDADE SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: NOVOS NÍVEIS DE DESIGUALDADES

As alterações nos cenários do mundo do trabalho, advindas da globalização, contribuem para o surgimento dos sistemas de seguridade social como parte da estrutura estatal que busca o equilíbrio na relação desenvolvimento social e economia. Os Estados objetivavam, com a constituição dos sistemas de seguridade social, proporcionar a coesão social por meio de ações que buscassem garantir o fim da extrema pobreza da população excluída dos benefícios do Estado de Bem-Estar Social ou daquelas pessoas que já estavam à margem do processo de vulnerabilidade social.

Desse modo, a seguridade social circunscreve sua história a partir das novas formas de proteção social que se fazem necessárias, mediante a crise do Estado Providência, dado o acirramento da questão social advinda das instabilidades que se materializaram na economia e no trabalho, promovendo alterações nas relações sociais. A fragilidade dos sistemas clássicos de seguridade social é que impulsiona os Estados a criarem seus sistemas de proteção social, agora já atendendo a grupos focalizados, logo, os mais pobres. O objetivo tem uma dupla dimensão: ao mesmo tempo em que engrena a economia do consumo, busca manter a coesão social de maneira que as vítimas das globalizações não venham a cair na situação de sobrantes.<sup>9</sup>

Portanto, o Estado, na tentativa de garantir que a situação de indigência social não ocorra, vai buscar a construção de um conjunto de dispositivos que serão elaborados para a integração dos excluídos ou dos que estão veementemente perto da desfiliação. Tais dispositivos são denominados de sistema de seguridade social. Um sistema que tem por função, conforme Castel (2009), garantir grandes equilíbrios por meio de serviços públicos, buscando reduzir as desigualdades e melhorar a divisão das oportunidades sob o controle do Estado. Assim, o Estado, após o acirramento da crise instaurada com a globalização, passou a adotar novos

---

<sup>9</sup> O termo sobrantes é utilizado por Castel (2009) para explicar a mutação da questão social advinda das metamorfoses das relações de trabalho que culminaram na produção das alternâncias dos ciclos de trabalho, dos trabalhadores ejetados dos círculos produtivos que ocupavam anteriormente, do desemprego, do trabalho temporário, em suma, na instalação da precariedade. É na produção dos sobrantes que circulam os entornos da grande indústria sem dela fazer parte.

modos de regulação caracterizados, grosso modo, por políticas descentralizadas e focalizadas à população em risco social.

A partir de Castel (2009), a instauração da seguridade social, no final do século XX, deve ser compreendida no contexto das profundas transformações que alteraram o padrão de integração construído pelo Estado Providência no período do ouro.<sup>10</sup> No momento em que os Estados perderam o poder econômico, as zonas de integração também foram desestabilizadas e colocaram as relações sociais em risco. A inscrição de uma determinada família, em uma dada região, passou a ser insuficiente para garantir a proteção social necessária, pois determinados territórios começaram a ser demarcados como zonas de privação e de conflitos sociais.

Nessas regiões, caracterizadas por Castel (2009) como demarcadas pela reformulação da questão social, as transformações se dão à luz da instabilidade e do engedramento do monstro do pauperismo, com um efeito bumerangue no abalo do equilíbrio da sociedade, tanto nessas zonas como em seus entornos. Um novo paradoxo se instalou: ao mesmo tempo, a condição de assalariado, que permitia a proteção social, tornou-se uma condição que colocava em risco as mesmas proteções sociais, haja vista as instabilidades promovidas pelos processos de globalizações, pois foram as novas condições de precarização do trabalho que colocaram os trabalhadores na categoria dos inválidos sociais. Logo, dependentes de um Estado mais criterioso na adoção das políticas sociais.

Dentre as políticas de seguridade social, os programas de transferência de renda voltaram para a pauta de discussão dos Estados sob uma agenda de reformas econômicas neoliberais. Na realidade, desde o século XIX, os programas de transferência de renda estiveram em debate no Brasil e também na Europa, devido ao agravamento das desigualdades sociais. No Brasil, o agravamento do quadro de desigualdade se deu por causa das transformações econômicas, políticas e culturais provocadas pela transição do modelo agrário para o agroexportador e industrial, após a década de 1930.

---

<sup>10</sup> Termo utilizado por Hobsbawn (1995).

A ideia que permeava os debates era a transferência de renda no âmbito da seguridade social como uma intervenção temporária na vida daqueles que se encontravam em situação de transição da vulnerabilidade para a desfiliação. Com a transferência de renda, ocorreriam as possibilidades de vincularem ao recebimento monetário o acesso aos programas assistenciais, educacionais e de saúde, que pudessem oportunizar a promoção social dos beneficiários pelos insumos ofertados pelo Estado, mercado e sociedade civil.

A situação contemporânea de transição da vulnerabilidade para a desfiliação é, de acordo com Castel (2009), advinda das metamorfoses da questão social do mundo do trabalho que fizeram surgir um novo segmento que são os “inúteis para o mundo” e “inempregáveis”. Os homens que ocupavam os postos de trabalho passam da condição de vulneráveis e moradores dos entornos sociais para a situação de segmentos em desvantagem social. Um grupo pouco educado, excluído do mercado, da sociedade e dos benefícios ofertados pelo próprio Estado.

São essas metamorfoses das questões sociais que provocaram a intensificação dos casos de tráfico de drogas, prostituição, furtos, desemprego, precarização das relações de trabalhos, doenças não erradicadas pelo controle biomédico, favelização, fome e a formação de anéis com segmentos humanos em desvantagens sociais no acesso aos bens e insumos ofertados pela sociedade civil, mercado e pelo Estado. Os estudos de Castel (2009) são relevantes para a compreensão da instituição da seguridade social e da transferência de renda no Brasil e na Europa.

De acordo com Castel (2009, p. 481):

[...] a proteção social vem se enxertar a fim de erradicá-los: Está instituída uma organização da seguridade social destinada a garantir os trabalhadores e suas famílias contra os riscos de toda natureza. Suscetíveis de reduzir ou de suprimir suas capacidades de ganho, bem como a cobrir os encargos de maternidade e os encargos de família [...].

Segundo Hobsbawm (1995) até 1980, as transformações sociais ainda não estavam muito claras para a sociedade dos países ricos e pobres. Os aumentos dos gastos sociais dos governos cresciam cada dia mais e não atendiam à demanda dos

problemas sociais das populações ali residentes. O historiador afirma ainda que, na América Latina, bem como nos outros hemisférios do globo terrestre, o crescimento do produto interno bruto (PIB) (per capita) cessou e muitos indivíduos da população se tornaram mais pobres.

Hobsbawm (1995) afirma ainda que a década de 1980, para regiões do continente Africano, Asiático e América Latina, representava a década da depressão. Pobreza, desemprego em massa, miséria e instabilidade eram materializados com a visão diária de mendigos nas ruas, o crescimento da população em busca dos abrigos públicos e miseráveis sem teto.

Já nos países capitalistas, predominavam a previdência e a seguridade social, os gastos dos cofres públicos em 1972, em países como Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos da América, Dinamarca, entre outros, tiveram seus volumosos honorários em áreas como a seguridade social, habitação e saúde. O aumento da desigualdade social e econômica na década de 1970 era impressionante.

De acordo Hobsbawm (1995, p. 396):

Os problemas que tinham dominado a crítica ao capitalismo antes da guerra, e que a era do ouro em grande parte eliminara durante uma geração, pobreza, desemprego de massa, miséria, instabilidade [...], reapareceram depois de 1973. O crescimento foi, mais uma vez, interrompido por várias depressões sérias, distintas das recessões menores [...]. Como a população trabalhadora em potencial não era mais inflada, como na era do ouro, pela crescente inundação de bebês no pós- guerra, e como muitos dos jovens em bons e maus tempos tendia a ter taxas de desempregos muito altas [...]. Na década de 1980 muitos países mais ricos e desenvolvidos se viram outra vez acostumando se com a visão diária de mendigos nas ruas, e mesmo com o espetáculo mais chocante de desabrigados protegendo-se em vãos de portas e caixas de papelão, quando não eram recolhidos pela polícia.

São esses processos de intensificação da desigualdade social que revelam as metamorfoses da questão social no Brasil e na Europa como contextos advindos dos impactos da globalização, como um processo de integração e exclusão do capitalismo global que cria guetos urbanos, campos de refugiados, territórios

ocupados e regime de desagregação das relações de trabalho, precarizando e transformando essa mão de obra em trabalho escravo.

De acordo Dubet (2003, p. 36):

O declínio da sociedade assalariada ocasionou um deslocamento da questão social aparentando-se em muitos pontos de vista a uma volta para a época da entrada na sociedade industrial, na medida em que o coração dos problemas vai da fábrica para a cidade, para os subúrbios ou para os centros degradados nos quais concentram-se os grupos mais frágeis, mais pobres, mas estigmatizados. A estrutura de classe [...] é arrebatada por uma mutação [...].

Com o avanço da globalização, as estruturas sociais de classe são submetidas ao processo de mutação apontado por Dubet (2003). O que era desigualdade, hoje é exclusão, e esses excluídos são, de acordo com Castel (2009), os desempregados de longa duração, os jovens sem trabalhos, as mulheres sem empregos, os trabalhadores temporários, os trabalhadores “semiescravos” que atuam nas obras das grandes multinacionais em condições insalubres e sem direitos trabalhistas, as crianças na situação de trabalho infantil, jovens na prostituição e os traficantes das periferias urbanas.

É na transição da desigualdade para a exclusão que os guetos<sup>11</sup> urbanos iniciam sua formação a partir das condições étnico-raciais, de acessibilidade cultural e econômica. Esses são os anéis concentradores de problemas sociais que não só comportam as desigualdades sociais, mas, no século XXI, retratam a passagem da desigualdade social para a exclusão, na qual as pessoas que ali habitam se tornam dependentes do Estado para o mínimo de acesso social aos bens e insumos ofertados para a sociedade.

De acordo com Dubet (2003), a desigualdade social sempre existiu, porém o que ocorreu na modernidade foi sua intensificação, atrelada às novas formas de injustiça que envolveram as várias dimensões da vida humana e das relações sociais. Essas

---

<sup>11</sup> De acordo com Loic Wacquant (2004), o gueto é um instrumento bifacetado de cercamento e controle étnico racial, promovendo, através destes espaços, estigmas, limites, confinamento espacial e encapsulamento institucional por meio da exploração econômica e ostracismo social. A guetização desses segmentos excluídos promove a erosão gradativa de um determinado segmento social, de seus limites espaciais e sociais.



desigualdades são étnicas e excluem as minorias, uma vez que a desigualdade deve ser concebida como um conjunto de processos sociais correlatos com experiências coletivas ou individuais. A abordagem sociológica da categoria desigualdade é, assim, passível de análise em duas vias: “pelo alto”, o que seria uma teoria geral da justiça a partir dos indicadores; ou “por baixo”, ou seja, a partir da experiência dos atores.

Dubet (2003) afirma que, na experiência sociológica, ao considerarmos a análise das desigualdades “por baixo”, esta vai revelar uma dupla dimensão, que é a capacidade de redução das desigualdades em meio a uma intervenção estatal ou até a multiplicação ou avanço das desigualdades advindas também da intervenção controlada pelo Estado. Para o autor, é na modernidade que o ideal de igualdade democrática, por meio das desigualdades justas conquistadas via meritocracia, corroboraram para com as reivindicações de oportunidades e de direitos. Logo, os Estados produzem os sistemas de proteções e de direitos sociais.

[...] o encontro da igualdade democrática e das desigualdades capitalista gera a formação de [...] um sistema de proteções e de direitos sociais. Sendo as principais desigualdades provenientes do trabalho, a sociedade salarial organiza coesão e a integração sociais a partir do trabalho e põe e une ao mesmo tempo os indivíduos (DUBET, 2003, p. 28)

Desse sistema de proteção social ou de direitos sociais que o autor aponta ser advindo do encontro da igualdade democrática com as desigualdades capitalistas, é que sinalizamos com o contexto de afirmação dos programas de transferência de renda, por exemplo, o programa bolsa família. Porém, esses programas emergem com a dupla dimensão da desigualdade: a transferência de renda passa a ser destinada aos contextos em que a desigualdade social se aprofundou ou se reduziu. Dessa forma, na dimensão das desigualdades sociais na modernidade, ocorreu o que Dubet (2003, p.28) denomina de:

[...] a substituição de barreiras por níveis. Sem excluir a possibilidade de colocar se nas duas extremidades da sociedade, os limiares das desigualdades foram substituídos por uma longa cascata de níveis. Não somente a classe operária se reduziu, mas ela fracionou e se fundiu no universo das classes médias inferiores com o fim dos bairros operários, a ampliação do acesso aos estudos. A elevação dos níveis de vida. Com a entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho do terciário e dos serviços, a maioria das famílias operárias é composta por um operário e por uma assalariada [...] Se os níveis de vida não igualaram, os tipos de vida se

alinham sobre uma norma definida pelas classes médias e o consumo de massa que caracteriza um capitalismo no qual a demanda rege a oferta, o consumo, a produção [...] são as diferenças mais finas que fazem diferenças, a cilindrada do automóvel, gostos musicais, marca da camiseta. Define-se a democracia como ampliação do acesso a um bem, paradoxalmente, a distinção reafirma outras desigualdades.

O sociólogo retrata que, em meio às “desigualdades multiplicadas”, novas formas de injustiça, étnicas, de gênero, de direitos sociais, de exclusão das minorias, vão surgindo e se estabelecendo em detrimento do novo pauperismo que emerge. Para Dubet (2003), foi estabelecida a igualdade de direitos em alguns campos de nossa história, por exemplo: igualdades de oportunidades na ampliação dos estudos, na entrada da mulher no mercado de trabalho, na redução e fracionamento da classe operária, porém essa democratização veio acompanhada de outras desigualdades que são segregadoras.

Segundo o autor, as desigualdades hoje reduzidas são caracterizadas na transição das barreiras por níveis, por um novo pauperismo que se estabelece agora em forma de níveis, inclusive abarcando os beneficiários da seguridade social. O que antes era barreira e propiciaria o estado de anomia,<sup>12</sup> caso o Poder Público não interviesse, agora são níveis estratificados pela tipologia dos benefícios da seguridade social. Existem indivíduos que estão nos níveis das transferências de renda, como beneficiários que estão nos níveis de bolsistas em faculdades. Eles, assim, estão no âmbito da seguridade social, nivelados.

A desigualdade se multiplica paradoxalmente, reduzindo-se, em outras formas por meio de níveis, ou as desigualdades aumentam, promovendo mais fragmentações no mercado de modo a estabilizar uma minoria que já possui privilégios e subsídios financeiros e os grupos sociais já tipificados, como negros, jovens, mulheres, idosos e aqueles que possuem laços de sociabilidade com estes que continuam na situação de transição da vulnerabilidade para a desfiliação nos bairros de exclusão social, necessitando de intervenção do Estado no âmbito da seguridade social.

---

<sup>12</sup> O estado de anomia é, em nossa concepção, uma desintegração do corpo social, e caso não sofra intervenção do Estado para efetivação das políticas públicas, pode cair na situação derrelição, ou seja, ausência total de seguridade social, logo a marginalidade social invisibilizada usaria a transgressão para acessar os insumos sociais, o que levaria ao estado de anomia por meio dos conflitos sociais.

Dubet (2003) denomina esse contexto de desigualdades multiplicadas como um processo de emancipação segregacionista ou sob tutela. Esse processo no qual os beneficiários dos programas de transferência de renda estão imersos é caracterizado por dois movimentos na estrutura: das desigualdades reduzidas, mas transformadas em níveis; e das desigualdades aumentadas, que configuram as novas formas da questão social correlatas com as transformações das políticas do emprego e dos modos de redistribuição social. As desigualdades representam a categorização de desvantagens que as pessoas ocupam nas grades das políticas públicas que dimensionam as políticas sociais de seguridade social.

A parcela da sociedade que necessita das políticas de proteção social do Estado é composta por aqueles que, no processo da globalização, foram alocados nos guetos e demarcados pelo selo do aleatório.<sup>13</sup> É esse selo que, em meio à situação de degradação da condição social, vai demarcar, nos anéis de exclusão social, o vagabundo<sup>14</sup> e o inempregável como clientes em potencial da proteção do Estado por meio da seguridade social. Na condição de beneficiários da seguridade social, de acordo com os níveis que estarão ocupando nesses benefícios, passam a flutuar na busca do acesso às oportunidades sociais demarcados com o selo do aleatório.

Castel (2009, p. 23), afirma:

Colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seis interstícios sem encontrar aí um lugar designado. Silhuetas incertezas, à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas-desempregados por um período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários da renda mínima de inserção, vítimas de readaptações industriais, jovens a procura de emprego e que passam de estágio a estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória... -quem são eles, de onde vêm, como chegaram ao ponto em que estão o que vão se tornar?

<sup>13</sup> O termo selo do aleatório é explicado, a partir de Castel (2009), como a condição de flutuação dos beneficiários das políticas sociais controladas pelo Estado. Beneficiários que são clientes em potencial do Estado, mas não garante acessibilidade social a todos nas estruturas do trabalho.

<sup>14</sup> Vagabundo é o conceito atribuído por Castel (2009) aos indivíduos que ocupam uma posição limite em uma sociedade cadastrada. Ele é desfilado não só do Estado, mas de uma identidade de si mesmo, depreendido das estruturas sociais e dos sistemas políticos. Ele é o filho das globalizações que materializaram as metamorfoses da questão social em diversos territórios do mundo. Poderíamos dizer que o vagabundo é a zona mediana de um grupo que quase materializou o estado de anomia, mas, com a fraca intervenção do Estado, foram contidos nos intercísios urbanos (rua, ponto de ônibus, logradouros, abrigos, delegacias, cracolândias, entre outros) e as políticas de seguridade social não conseguem mais atender a esse público.

O intento do Estado, com as políticas de seguridade social, é que, antes que esses indivíduos se situem abaixo da linha da pobreza, pesando nas estatísticas de pobres no País, eles sejam inseridos nos sistemas de proteção social dos mais diversos níveis existentes. Guetizados e flutuando em algum local da cidade, os beneficiários da seguridade social estatal trazem consigo as marcas do selo aleatório por serem desfilados da estrutura social a qual pertencem.

Esse selo contribui para que os indivíduos busquem construir a inscrição na respectiva estrutura social disponível por meio das contrapartidas educação, formação continuada para o trabalho e saúde. Essas são as obrigações que os beneficiários devem cumprir para atender às condicionalidades pactuadas com o Estado.

Nesse contexto, o desafio, para os beneficiários da seguridade social, é encontrar assento na estrutura social, mediante as relações de poder estabelecidas entre o mercado, a sociedade e o Estado. Esse é um desafio de difícil enfrentamento no sistema capitalista atual, cuja reestruturação vem contribuindo para a exclusão e a formação dos anéis de desvantagens sociais na sociedade.

De acordo com Dubar (1996, p. 113):

Para explicar é mister interrogar as evoluções das políticas de emprego, do funcionamento do mercado de trabalho, mas também as transformações da família, das políticas urbanas e dos bairros periféricos. Não podemos compreender nada de exclusão se não é analisada a maneira pela qual é produzida pelas instituições [...].

Diante do processo de exclusão produzido nas esferas das instituições sociais, a transferência de renda passa a ser considerada como parte da seguridade social para os excluídos. Segundo Hobsbawm (1995), esse contexto de exclusão está relacionado com o período de crise do sistema capitalista, o qual acirrou as desigualdades sociais nos anos de 1990 a 1993.

Tais mazelas, manifestadas nas desigualdades sociais, são advindas não da inoperabilidade do sistema capitalista, mas das operações incontroláveis em torno da economia mundial que culminou na perda dos poderes econômicos pelos

Estados nacionais e na criação de pacotes com medidas econômicas e sociais que buscavam minimizar os efeitos da nova paisagem urbana industrializada, mas bem mais empobrecida.

Na paisagem urbana industrializada, mas com grandes cinturões de ferrugem e empobrecida, aglomeraram-se nos países pobres, homens, mulheres e crianças que buscam a sobrevivência em uma economia informal, em uma combinação que Hobsbawm (1995) denomina de pequenos serviços, roubo, expedientes ou compra. Dessas mazelas sociais que se entrincheiravam nas décadas da crise nos Estados, nasce discussão a dos programas de transferência de renda no Brasil, bem como na Europa.

Diante das metamorfoses da questão social, as políticas de seguridade social possuem um importante papel no acirramento da estratificação social dos pobres urbanos, pois os estratificados são aqueles segmentos da população não só atingida pelo desemprego e pelas mudanças nas relações salariais, mas também os pertencentes a uma nova organização urbana derivada das transformações no papel do Estado mediante as modificações na economia, na política e na cultura. Essa estratificação social é caracterizada, de acordo com Dubet (2003), como uma emancipação segracionista ou emancipação sob tutela, uma vez que as desigualdades se multiplicam, reduzindo ou aumentando os níveis em função da redistribuição social assumida pelo Estado.

De acordo com Bauman (1925), as consequências dessas transformações que, em nosso caso, oportunizam as redistribuições sociais pelos Estados, são cada vez mais globais. Ou seja, chegam aos diversos territórios em escala mundial, bem como promovem efeitos perversos das mais diversas formas, causando verdadeiros descompassos sociais diante da vulnerabilidade de massa populacional em relação aos processos de transformação da economia e do trabalho que vão desestabilizando as relações políticas e sociais. É nesses territórios desestabilizados que os beneficiários da seguridade social vivem localmente cadastrados, em um mundo de privação e degradação social.

Castel (2009, p. 31) afirma que:

[...] uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o enigma de sua fratura. É um desafio que interroga, por em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. [...] O hiato entre a organização política e o sistema econômico permite assinalar, pela primeira vez com clareza, o lugar do social: desdobrar-se entre dois, restaurar ou estabelecer laços que não obedecem a uma lógica estritamente econômica nem uma jurisdição estritamente política. O social consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher este espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. A resposta para ela será um conjunto de dispositivos montados para promover sua integração.

Esses segmentos, cada vez mais demarcados pelas desigualdades sociais, estão sendo vulnerabilizados a partir da sua questão social, demarcando a passagem da vulnerabilidade social como zona intermediária daqueles que estão no limite das proteções da sociedade enfraquecidas para a desfiliação.

Ainda de acordo com Castel (2009, p. 31):

A desfiliação [...] é [...] uma ruptura desse tipo de relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe da família, na linhagem no sistema de interdependência fundadas sobre o pertencimento comunitário. Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção.

Esse processo de rupturas com as redes de socialização primária, caracterizado em nossa proposição, a partir de Castel (2009), como a passagem das zonas de vulnerabilidade para as zonas de desfiliação, também é explicado por Antunes (2005) como um processo caracterizado por um conjunto de transformações no mundo do trabalho que estabelecem novos tipos de relações sociais não só no seio da estrutura produtiva, mas também nas dimensões políticas e na subjetividade dos indivíduos. Uma globalidade desarticulada, pois, em cada esfera do globo terrestre, os impactos das globalizações foram diferentes.

No próprio território brasileiro, as desigualdades, no processo de industrialização, foram discrepantes. Por isso, fenômenos de migração e inchaço dos centros urbanos seguidos da favelização, desproletarização do trabalho industrial fabril, diminuição da classe operária industrial, expansão do trabalho assalariado, expansão do trabalho parcial, surgimento do trabalho temporário, precário, subcontratado e terceirizado estão como uma das consequências advindas das alterações do cenário urbano com as globalizações.

Para Castel (2009, p. 286):

Outra característica do pauperismo esclarece seu caráter novo e literalmente perturbador. Apresenta uma categoria historicamente inédita da desgraça do povo, feita não só de miséria material, mas de profunda degradação moral. É uma espécie de condição antropológica nova que criada pela industrialização: uma espécie de nova barbárie que é menos o retorno à selvageria de antes da civilização do que a invenção de um estado de dessocialização próprio da vida moderna, especialmente urbana.

Ianni (1966) aponta que os processos de transformações advindos da globalização vão impactar nos territórios por meio da expansão das forças produtivas, da divisão social do trabalho e da expansão em diferentes modalidades das atividades industriais. Para o autor, as transformações em curso são caracterizadas pela destruição, recriação, subordinação e integração dos modos de vida e das relações de produção.

De acordo Castel (2009), as relações que são mantidas com a sociedade global a partir das relações de trabalho são três: condição proletária, condição operária e condição salarial, não sendo uma condição linear. Mas a condição proletária é tida como a situação de exclusão do corpo social, pois este é condenado a trabalhar para se reproduzir. Já a condição operária demonstra uma estratificação complexa, pois as relações são estabelecidas na subordinação de um consumo de massa, na instrução básica, no lazer e habitação popular e na subserviniência aos sistemas únicos de saúde e assistência social.

É na condição salarial, que também tem suas origens no processo de industrialização e na grande empresa da modernidade, que será definida a identidade social que o indivíduo ocupa em uma dada estrutura da sociedade, bem

como a escala social na qual o indivíduo poderá transitar. Nas transformações da condição do trabalho na sociedade é que a “[...] questão social é tomada como consciência de que essa fratura central, posta em cena através das descrições do pauperismo, pode levar à dissociação do conjunto da sociedade” (CASTEL, 2009, p. 30).

Para Castel, (2009, p. 30), no contexto da condição salarial o Estado:

[...] avança com mais ênfase sobre a disponibilização de serviços e proteção social, objetivando progresso social e bem-estar da população residente. De um lado, o Estado estabelece as relações de poder com o mercado em detrimento da acumulação de riquezas e bens e, do outro, cria novas posições para garantir seguridade social aos imigrantes, semioperários e miseráveis em geral.

A ratificação das desigualdades sociais conjugada com a inacessibilidade dos direitos básicos de escolarização, saúde, habitação, esporte e lazer é a fratura da questão social posta no pensamento de Castel (2009). Abramovay e Castro Pinheiro, (2003) afirmam que existe uma parcela da sociedade que é mais atingida na fratura da desigualdade social.

Conforme Abramovay e Castro Pinheiro, (2003, p. 3):

[...] extratos da sociedade são uns dos grupos mais atingidos por esses fenômenos. Visto que vários estudos demonstram que a precariedade dos serviços públicos e das condições de vida, a falta de oportunidades de emprego e lazer e as restritas perspectivas de mobilidade social, como potenciais motivadores de ações violentas. Assim, tendo em vista a situação em que vivem [...] camadas populares, as esferas convencionais de sociabilidade já não oferecem respostas suficientes para preencher as expectativas desses [...]. Nos vazios deixados por elas constitui-se outra esfera ou dimensão de sociabilidade cuja marca principal é a transgressão.

Essa transgressão aparece no pensamento de Castel (2009) já nas formas de desfiliação que se materializam na sociedade contemporânea, a formação de anéis de insalubridade e superatravancamento das moradias populares que vão se formando, a expansão da gratuidade do ensino atrelada ao não estímulo e/ou ao baixo estigma das pertencentes camadas populares em terminar a escolarização básica, pois a mudança de status na sociedade, via escolarização básica, não é garantia para atravessar a estrutura social.



O mercado de trabalho é, a cada dia, dominado pela incerteza, pelas novas configurações das condições proletárias, operárias e salariais, então, transgredir em busca de um nível de instrução, modos de vida, maior grau de participação na vida social para não cair de fato nas malhas do isolamento social dos pobres urbanos é o instrumento utilizado por muitos moradores das zonas de exclusão social e para conter essa transgressão. Antes que a sociedade entre em uma crise total de anomia social, ocorrendo o estabelecimento da violência, a seguridade social é garantida como manutenção desses moradores nos anéis concentradores das injunções sociais.

Por isso uma política de seguridade social torna-se necessária, pois como lembra Castel (2009), é um conjunto de ações que caracteriza um seguro obrigatório para todas as vítimas do pauperismo que se instalou advindo das metamorfoses da globalização, protegendo os segmentos excluídos da privação absoluta. Os beneficiários da seguridade social devem ser público-alvo dos bens coletivos, tais como: lazer, saúde, habitação, educação, formação para o trabalho e outras vulnerabilidades que possam se apresentar como passageiras ou fixas. A consolidação dessas políticas é voltada para a manutenção dos grandes equilíbrios e condução da economia.

Castel (2009, p. 565), fundamenta essa questão:

[...] o papel do Estado não se reduz a distribuir subvenções sociais. As potencialidades do serviço público para “lutar contra a exclusão” são grandes, mas ainda continuam amplamente subutilizadas. O Estado dispõe, em todo o território, de pessoal e de serviços numerosos, variados e, as vezes poderosos: repartições da construção, dos transportes das comunicações, da arquitetura, e do urbanismo, da polícia, da educação dos serviços sociais [...]. O Estado poderia fortalecer seu papel de fiador da coesão social a um custo que não seria exorbitante.

Dessa forma, é função da seguridade social garantir o papel regulador do Estado na expansão dos serviços públicos de modo a promover a superação da injustiça social, da exploração da força de trabalho, do alocamento na sociedade de todas as formas de indigentes sociais construídos e decodificados nas estruturas sociais, bem como dos laços de sociabilidade dos já desfilados. Assim, a seguridade social é um elemento que faz a gestão das políticas públicas, fazendo das proteções sociais um

meio ao estabelecimento dos programas de combate à miséria, sendo uma forma de intervenção nas falhas de sociabilidade primária e nas lacunas da proteção máxima.

Assim, a seguridade social se insere nos cenários das políticas de inserção, pois “funciona a partir de uma lógica de discriminação positiva, delineando a clientela público alvo, as zonas singulares do espaço social e estratégias específicas da intervenção proposta pela proteção estatal. São as políticas realizadas pela seguridade social que atenderão ao público das injunções sociais. Essas políticas de intervenções, funcionam como discriminação positiva, pois elencar grupos específicos para proteção por meio das políticas públicas, essas podem ou não reparar a condição de gradação social de determinados grupos na sociedade.

A proteção social, transferência de renda com condicionalidades, possui a função de manter o que Castel (2009) denomina de Estado de crescimento: articulação dos dois parâmetros fundamentais que acompanharam a sociedade salarial: o crescimento econômico e o crescimento do Estado social.

Como parte na busca de efetivação desse Estado de crescimento, as políticas educacionais são colocadas como mecanismos inerentes à seguridade social brasileira, na tentativa de que estas possam contribuir com a alteração do cenário de indigência em que crianças, adolescentes e jovens se encontram estropiadas social e biologicamente, assim colaborando para que, por meio das políticas de seguridade eles possam suprir suas necessidades incomuns e básicas.

## 2.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO SOCIAL

A constituição dos mecanismos de seguridade social no Estado brasileiro é caracterizada pela sua relação com o mundo do trabalho que se consolidava no século XIX. Nos países da América Latina, a seguridade social é demarcada por ser contributiva, ou seja, destinada aos que colaboravam financeiramente para a constituição dos mecanismos de proteção social e excludente, pois não existia a concepção da universalidade da proteção social para todos os brasileiros, esta era restrita e voltada aos trabalhadores das metrópoles urbanas em emergência.

De acordo com Cotta e Paiva (2010), o histórico do sistema de proteção social no Brasil e na América Latina é compreendido pela expansão do seguro social para aqueles que pagassem por ele. Para Faleiros (1983), a inserção da seguridade social na América Latina é considerada advinda de certas categorias de trabalhadores que colaboraram para a criação de conjunturas específicas para que o País adotasse um tipo de política social para atender à população urbana industrial em emergência, de modo a focalizar esse grupo em detrimento dos riscos sociais advindos do contexto do trabalho.

Para Soares e Satyro (2010, p. 26):

Tal como a maior parte dos países latino-americanos, o Brasil consolidou inicialmente um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de sociedades que não compartilhavam a nossa história, o Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduzia as desigualdades da nossa sociedade. Era um sistema urbano, contributivo, formal e predominantemente branco. Grande parte dos nossos vizinhos latino-americanos seguiu caminho semelhante, copiando modelos europeus para sociedades que tinham apenas recentemente saídas da escravidão negra ou da servidão indígena, caracterizadas pela exclusão da imensa maioria.

No Brasil, alguns contextos históricos que contribuem com a nossa reflexão são: a Constituição de 1824, que previa, no Estado brasileiro, disposições pertinentes a seguridade social que ainda estava reduzida à criação das casas dos socorros públicos; o art. 179 era que fundamentava essa incumbência por parte do Estado. Somente no Ato Adicional de 1834 é que as Assembléias Legislativas foram incumbidas de legislar sobre as casas de socorros públicos, sendo instituídas de fato em 1934. Na Constituição de 1881, podemos apontar outro marco na seguridade social brasileira, que era a previsão da aposentadoria aos funcionários públicos a serviço da Nação, no caso de invalidez.

De acordo com Jaccoud (2010), a política de seguro social não se apoiou na pobreza como categoria para as intervenções. As principais categorias que funcionaram como base para a constituição dos primeiros mecanismos de proteção social foram a dispensa da obrigação do trabalho e o seguro social destinado àqueles inaptos ao exercício das atividades do trabalho. Para o autor, os conceitos

de dispensa ou impossibilidade é que fundamentaram os pilares da história da proteção social brasileira.

Martins (2000) afirma que, em 1926, a aposentadoria começa a ser compreendida como previdência social, tendo o Estado brasileiro, a partir da Emenda Constitucional, de 3 de setembro do respectivo ano, autorização para legislar sobre as aposentadorias, licenças, reformas, sem fazer alterações no sistema previdenciário vigente. A partir dessa década, instalou-se no Brasil, o asseguro da seguridade social, ainda reduzida à aposentadoria para alguns cargos da sociedade, como portuários, trabalhadores telegráficos, radiotelegráficos, ferroviários, entre outros.

Esse sistema de seguridade social foi, até 1930, organizado por empresas. A partir desse respectivo ano, passou a abranger as categorias profissionais, dado o reordenamento das funções do Estado brasileiro por meio das dinâmicas políticas e econômicas que buscavam consolidar o modelo de Estado de regulação ou provisão no âmbito das políticas sociais de educação, saúde, previdência, alimentação saneamento básico, habitação, transporte coletivo ou quaisquer outros direitos sociais básicos que buscassem garantias sociais à população urbana emergente nas metrópoles brasileiras.

Em 1919, para atender à burguesia industrial que ascendia nos grandes centros, foi criada a Lei de Acidentes no Trabalho. Mesmo não havendo responsabilização civil, essa lei já amparava, na forma de previdência, os acidentados de trabalhos industriais. Vale ressaltar que esses direitos sociais não se entendiam aos trabalhadores do campo. Em 1923, os trabalhadores das estradas de ferro tiveram a aprovação do seguro de trabalho voltado à proteção contra os acidentes de trabalho. Somente em 1969, os trabalhadores rurais obtiveram acesso a benefícios sociais e, em 1975, foram incluídos no regime previdenciário.

Com o cenário de exclusão da população pobre e as relações de poder estabelecidas no âmbito oligárquico, temos, na década de 1920, os contextos que contribuiriam com o debate das extensões dos direitos sociais. Por exemplo: oposição militar à oligarquia, criação do Partido Comunista e a organização da

burguesia paulista em torno do Partido Democrático, defendendo intervenções diretas na questão social do País. Ressaltamos que, nesse período, iniciou-se um debate do reformismo em busca da consolidação dos direitos sociais de nosso país, mesmo que fossem para determinado público, não sendo pensados como garantias universais.

De acordo com Silva (2008), o ano de 1930 representa o princípio do sistema de proteção social no Brasil, pois a década de 30 demarca uma diferença nítida no âmbito da seguridade social. A questão social que estava nas mãos das oligarquias rurais, antes da década de 30, era reduzida à escravidão, ao contrato livre de trabalho e à livre troca, os menores de 12 anos podiam trabalhar na tecelagem, na condição de aprendiz, e o trabalho agrícola era uma locação de serviços.

A economia no Brasil, em 1930, ainda possuía caráter agrícola, e o perfil industrial que existia era extremamente artesanal. A política possuía seus pilares nas relações de clientelismos e todas as outras formas de clivagens para manutenção dos coronéis no poder dos Estados da Federação. Em meio a este contexto, da economia e da política, todas as ações que demarcaram o período anterior À década de 30, no âmbito da política social, são caracterizadas, de acordo com Faleiros (1983), como estímulo ao trabalho na lavoura e repressão dos direitos sociais básicos.

Para Faleiros (1983, p.127):

A primeira comissão de legislação social da câmara federal foi criada em 1918 durante a 1ª guerra mundial. Alguns deputados, isoladamente tentaram apresentar certos projetos de leis sociais, mas todos ficaram engavetados. A oligarquia era contra toda legislação social. O homem do campo estava duplamente oprimido e explorado. [...] Tantos os representantes diretos das oligarquias como Epiácio Pessoa, como o representante da corrente liberal, Rui Barbosa, afirmavam em 1919 que o Estado não deve intervir na questão social [...] a não ser para manter a ordem.

Mesmo em meio a este contexto dual, do Estado provedor, mas regulador, é que, em 1930, os direitos sociais são reconhecidos, por exemplo: estabilidade de emprego, criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, extensões dos seguros, regulamento para aquisição de casas, extensão da previdência e

aposentadorias. Considerando as reflexões de Vianna (2000), podemos compreender que os institutos de aposentadorias e pensões iniciam, em 1933, a extensão da seguridade social. Demarcaram, no âmbito da proteção, quais eram os direitos sociais ligados ao trabalho, previdência e a quem eles se destinavam.

Para Jaccoud (2010), a tese de 1930, da promoção do desenvolvimento econômico via industrialização, significou a seguridade social como proteção para os trabalhadores urbanos, em novas concepções de trabalho, voltadas apenas para as massas de trabalhadores urbanos. A partir do autor, podemos considerar que 1930 demarcou um período histórico caracterizado por uma nova forma de governo no controle da proteção social em três vias: repressão das minorias sociais, caridade privada e construção da seguridade social pela manutenção do trabalho.

A seguridade social brasileira é caracterizada, em sua história, como gradualista, fragmentadora e controladora da classe operária. Os serviços de seguridade social que se estabeleceram no Estado, no período de 1930 até 1950, são distinguidos pela difusão do tipo ideal da prestação de favores, legitimação do autoritarismo e controle social.

Conforme Jaccoud (2010, p. 104):

A política de atendimento e proteção aos públicos considerados incapacitados para o trabalho foi organizada a partir de uma intervenção territorializada e especializada. Reconhecendo as especificidades das situações, o campo assistencial se organizou por meio de uma intervenção que pretendia atuar de modo individualizado e específico, voltada para uma população que parecia carecer de contínuo acompanhamento. Esse tratamento contínuo se justificava não apenas devido ao necessário esforço de moralização e educação da população, mas também pela exigência de monitoramento da situação que legitimava o aporte da proteção, garantindo a sua continuidade ou identificando a sua superação.

Outro período que demarca a história da seguridade social é o ditatorial brasileiro. Silva (2008) afirma que a seguridade social se amplia na medida em que os programas e serviços sociais estavam voltados para a legitimação da ação do Estado. Esses programas e serviços deveriam ser elementos catalisadores das tensões provocadas pelos arrochos salariais. O ano de 1966 representa um marco

na seguridade social brasileira, pois ocorre a unificação dos institutos de seguridade social e a expansão da clientela da previdência social.

Vianna (2000) esclarece que o período ditatorial rompe com o modelo de proteção social dos anos 30, restrito a uma clientela estratificada, pois expandiu a população contribuinte e beneficiária, porém colocou as políticas sociais em uma lógica privatizante que funcionava como moeda de troca política no mercado. A seguridade social brasileira, no período ditatorial, é caracterizada pela modernização autoritária das políticas sociais. Mesmo com uma maior alocação de beneficiários e contribuintes, muitos brasileiros ainda estavam à mercê dos direitos sociais básicos. As políticas sociais foram formuladas para atender aos interesses do Estado ditatorial. Dessa forma, os movimentos sociais que debatiam o fim do autoritarismo reivindicavam a universalização dos direitos sociais.

Soares e Sátyro (2010, p. 28) se manifestavam sobre esse contexto:

No Brasil, o primeiro passo, em direção a um paradigma inclusivo veio com a criação da previdência rural, em 1971, e a conseqüente quebra da relação entre contribuição e benefício. Reconhecer o trabalho em atividades agrícolas, quase que totalmente informais, para além da importância do benefício em si para milhões de trabalhadores agrícolas, propiciou um desacoplamento entre contribuição e benefício, abrindo espaço para a introdução da dimensão das necessidades no sistema de proteção social. Além disso, abriu um novo paradigma no processo de construção da proteção social brasileira, a solidariedade.

Com a nova República, período pós-ditadura militar, o movimento Pró-Constituinte estabeleceu a Constituição Federal de 1988, cujo marco principal foi a instituição da seguridade social. Com Constituição de 1988, a seguridade social toma vulto de um sistema que deve ser demarcado por políticas sociais redistributivas, por meio da garantia do acesso aos direitos sociais básicos. Ações como a transferência de renda para portadores de deficiência em situação de extrema pobreza (Benefício de Prestação Continuada-BPC) e/ou grupos com outras formas de privação significaram o reconhecimento, pelo Estado, da existência da pobreza como risco social.

De acordo com Soares e Sátyro (2010), somente com a Constituição de 1988 é que podemos lançar bases legais que demarcam a construção do sistema brasileiro de

proteção social. Isso devido às competências da assistência social, educação, saúde e previdência que se alargaram na garantia dos direitos sociais básicos, contribuindo para a construção das políticas sociais com caráter redistributivo, destinado àqueles que delas necessitam.

Dessa forma, a promulgação da Constituição Federal de 1988 significou, na história da seguridade social brasileira, a educação, bem como a previdência, a assistência social e a saúde, institucionalizadas na máquina pública como gênero estrutural da seguridade social. Para Vianna (2000), a Constituição Federal atribuiu ao sistema de proteção social instituído um elemento transformador da realidade brasileira, via políticas sociais, que são consideradas elementos catalisadores da cidadania.

Soares e Sátyro (2010, p. 28) afirmam que:

[...] a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma importante reforma do sistema de proteção social no país. A CF/88, ao instituir o primeiro programa assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como ao equiparar os benefícios urbanos e rurais, além de fixar em um salário mínimo o valor-base dos benefícios previdenciários, forneceu uma arquitetura institucional básica para as políticas de garantia de renda do país.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, define a seguridade social como um conjunto de ações integradas que possuem por iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, atuações com o objetivo de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social dos habitantes dos limites territoriais, garantindo, dessa forma, a universalidade, uniformidade e equidade nos serviços prestados à população.

A seguridade social no Brasil, de acordo com a Constituição de 1988, será financiada pela sociedade e recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados da Federação, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme legislações e diretrizes específicas, devendo ter acesso a elas todos que delas necessitarem.

Podemos citar, como exemplos dos benefícios das políticas de seguridade social do Estado Brasileiro, os benefícios de prestação continuada concedidos a pessoas que, por longo prazo, estão em situação de desvantagem social em relação aos demais



membros da sociedade, dadas as suas condições física, mental, intelectual ou sensorial, benefícios eventuais que podem ser derivados da situação de nascimento, morte, calamidade pública e vulnerabilidades temporais, além do seguro desemprego, Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (Pasep), transferência de renda com ou sem condicionalidades.

Ainda no âmbito da Constituição Federal de 1988, os programas suplementares são definidos como garantia de acesso e permanência de crianças e adolescentes no processo de escolarização obrigatória. São estes: material didático escolar, transporte, alimentação, assistência à saúde, entre outros que vão se configurando de acordo com as políticas educacionais de Estados da Federação e Municípios. Os programas de transferência de renda fazem parte da assistência social, e foram vinculados aos processos educacionais, tais como o Bolsa Família e o BPC. Esses suplementares já existem na estrutura educacional, como possíveis garantias do direito a educação.

Outro marco que existe no âmbito da seguridade social brasileira é a Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, que dispõe da necessidade de prover mínimos sociais para garantir direitos sociais básicos, bem como a Política Nacional de Assistência Social de 2004, que focaliza ações nas seguranças de acolhida, de convivência, de desenvolvimento, autonomia e de sobrevivência a riscos de todas as naturezas. É a partir da década de 1990, que o sistema de proteção social começa a ser caracterizado pelo reordenamento das políticas sociais baseadas na descentralização e participação social, no controle das políticas sociais pela sociedade.

Jaccoud (2010) e Silva (2008) convergem suas reflexões, ao afirmarem que, mesmo com a ampliação dos direitos sociais advindos da com a Constituição de 1988, existia ainda uma larga parcela da população brasileira que não possuía acesso aos mecanismos de seguridade social. Para Jaccoud (2010), o fato de não haver programas que transferissem renda direta, as parcelas mais vulneráveis contribuíam para que a seguridade social se tornasse incompleta, restritiva e reprodutora de iniquidades, uma vez que ainda existia uma dependência do controle do mercado

para o acesso aos direitos sociais. Dessa forma, estavam excluídos das possibilidades de emancipação social aqueles indivíduos e seus laços de sociabilidade que já se encontravam na extrema pobreza.

De acordo com Silva (2008), a partir da década de 1990, ocorre a materialização da seguridade social brasileira, demarcada por superposições de objetivos aliados a instabilidades e descontinuidades dos projetos e programas, pela falta de controle e acompanhamento da política social brasileira, que passa do aspecto universalizante dos direitos sociais para o caráter de proteção social mix,<sup>15</sup> ou seja, o mercado, o terceiro setor, a filantropia, a partir da focalização de determinados grupos sociais, podem, por meio dos incentivos financeiros, adotar ações em detrimento da seguridade social, sendo o Estado o responsável pela articulação, principalmente quando se trata das ações descentralizadas que passam a ser incumbências dos estados e municípios.

As políticas de transferência de renda vão ser debatidas no Brasil, no final da década de 80, e seguem a lógica da proteção social mix, ou seja, a transferência já não é mais universal e sim focalizada, logo podendo ser estimulada pelo mercado, terceiro setor, filantropia ou outros grupos sociais. Ao Estado, na proteção social mix compete a regulação da seguridade social via descentralização. É com esse modelo regulatório que a seguridade social brasileira passa a contar com os programas de transferência de renda para combater a pobreza do País.

Para Cotta e Paiva (2010, p.82):

[...] a emergência de programas de transferência voltados ao combate à pobreza com foco especial nas crianças, ocorrido a partir da segunda metade dos anos 1990 em vários países latino-americanos, incluindo o Brasil. Os PTRC voltaram-se para um público que, até aquele momento, não tinha acesso aos elementos mais estruturados do sistema de proteção social – exatamente por estar, em sua grande maioria, excluído do mercado de trabalho formal. Nesse sentido, esses programas tiveram – ao menos no caso brasileiro – caráter complementar, e, do ponto de vista orçamentário, um peso relativamente limitado em relação à rede de proteção social existente.

---

<sup>15</sup> Conceito utilizado por Silva (2008).

Este discurso de combate a pobreza aparece nos programas de transferência de renda no Brasil, desde as primeiras experiências datadas na década de 90, como um importante papel de transferência monetária para combater a pobreza em conjunto com as políticas sociais em curso. A transferência de renda, a partir de Jaccoud (2010), passa a ser considerada como parte do sistema de proteção social, como um instrumento da seguridade social com o objetivo de, em decorrência de riscos sociais, garantir proteção social por meio dos serviços públicos.

Para uma melhor compreensão da transferência de renda como mecanismo de proteção social, estaremos realizaremos uma síntese dos processos históricos indicando os programas de transferência de renda. Iniciaremos pelo contexto internacional e depois apresentaremos a conjuntura brasileira.

O histórico dos programas de transferência de renda, no cenário internacional, é difuso dados os diferentes modelos<sup>16</sup> de Welfare State que existiram. A transferência monetária começa, no contexto internacional, na década de 1940, em países como Alemanha, Bélgica, Israel, Inglaterra, Dinamarca, Luxemburgo, França e Reino Unido. De acordo com Costa (2000), os programas de transferência de renda no exterior apresentam semelhanças e diferenças em relação ao modelo de inserção, extensão, idade dos beneficiários e valores. Esses aspectos variaram a partir da dinâmica econômica de cada país.

O contexto de proposições dos programas de transferência de renda no cenário internacional é advindo da crise do Estado de Bem-Estar Social, que promoveu o desmanche das relações econômicas, políticas e sociais que estavam subordinadas a esse modelo de Estado. Os países viam na transferência de renda possibilidades da institucionalização de uma política pública que oportunizaria suprir as deficiências

---

<sup>16</sup> De acordo com Vianna (2000), o *Welfare State* pode ser classificado em três categorias. A primeira seria baseada em um modelo residual ou liberal. O Estado intervém apenas onde o mercado impõe uma lógica de funcionamento onde determinados segmentos sociais já não conseguem mais satisfazer suas necessidades. Conforme a autora, esse modelo foi presente nos Estados Unidos, Austrália e parte da Suíça. É o mercado que funciona como mecanismo de distribuição. A segunda, conhecida como modelo meritocrático ou conservador, alinha o desempenho dos grupos protegidos pelo Estado à ação protetora deste. É um padrão em que a acessibilidade social se encontra correlato àqueles que contribuiriam com a riqueza nacional. Dessa forma, segmenta e da base para ações paternalistas e relações de clientelismo. Este modelo se fez presente na Europa continental, Áustria, França, Alemanha, e Itália. A última seria modalidade institucional redistributiva de proteção social, voltada para a produção e distribuição de bens e serviços.

de renda, oscilações do mercado, precariedades das relações de trabalho e todas as demais formas de desfiliação que foram produzidas com a crise do Welfare State.

Nos países que adotaram o modelo de transferência de renda como parte da política de seguridade social, a principal meta era o combate à pobreza. O estabelecimento de condicionalidades, contrapartidas, modelo de gestão, descentralização e oportunidades de condições nos acessos aos mecanismos de proteção social fazem parte das experiências internacionais de transferência de renda. Costa (2000, p. 89), ao analisar o modelo francês vigente na década de 1990, afirma que:

O gerenciamento do programa é feito de forma descentralizada, pelos CCAS (Centro Comunal de Ação Social), ou ainda por entidades privadas credenciadas por meio de inscrições, sendo o credenciamento dependente do parecer do prefeito, após pareceres pelo órgão competentes e obtenção das informações necessárias. O acompanhamento é feito pela CLIs (Comissão Local de Inserção), que fazem uma avaliação trimestral, momento que o beneficiário deve apresentar a sua DRT (declaração trimestral de recursos), sendo descredenciado se não fizer. Há direito de apelação por parte do beneficiário e o governo pode solicitar o ressarcimento do que foi pago em caso de fraudes, previstas no Código penal. O credenciamento no programa dá automaticamente direito ao seguro saúde, cobertura a acidentes de trabalho, e gastos com aluguel e taxas são assumidos pelo governo. Dessa forma o programa não se limita apenas a uma prestação monetária, mas se insere mais abrangentemente no conceito de seguridade social.

De acordo Cotta e Paiva (2010), o Estado Mexicano foi o primeiro país a implantar o modelo a transferência de renda com condicionalidades. Soares e Sátyro (2010) afirmam que a experiência do programa mexicano busca aumentar a transmissão pelas gerações de capital humano, sendo bem elaborado, no que tange ao tempo de recebimento, que perpassa gerações e fixa o alcance do capital humano. No Caribe, a experiência se deu com o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) do ano de 2000. Esse programa, em 2002, passa a se chamar Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

A experiência internacional de transferência de renda remonta às concepções de acesso aos mecanismos de seguridade social como efetivação dos direitos de cidadania, entendidos como garantia de subsistências básicas. Vale ressaltar que as experiências variam, de acordo com Costa (2000), das transferências focalizadas a na alocação universal. A primeira faz menção aos países que possuíam, em suas propostas, a intenção de transferir renda para os grupos que estavam em situação

de extrema pobreza e, dessa forma, deveriam ser atendidos pelos diversos mecanismos de seguridade social. O segundo é a compreensão da universalidade dos direitos sociais, logo, a renda é transferida para todos os cidadãos, sem uma focalização específica.

Os programas pioneiros nos países europeus, como o holandês e o francês, possuíam aspectos mais universalizantes do que o dos Estados Unidos, por exemplo, que tinha um conceito de seguridade social pouco universalizante. Para Silva (1997), as experiências internacionais dos Programas de Renda Mínima estão ligadas às alternativas de superar a inadequação dos sistemas de proteção social ao contexto de fragilidade da economia que estava em curso, decorrente dos impactos do Welfare State no mercado, ou seja, o desmanche da política do pleno emprego.

O histórico internacional dos programas de transferência de renda é demarcado pelas buscas das proteções sociais, que viam no repasse monetário as possibilidades de manutenção dos sistemas de seguridade e inserção social. Essa inserção, que variou nos aspectos universalistas ou residuais, abrangia aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, licença saúde, benefícios caracterizados por alocação mediante focalização, como para os idosos, deficientes, viúvas, desempregados, pais solteiros e desprovidos de sustentos básicos.

De acordo com Silva (1997), a transferência de renda no contexto europeu deve ser definida como um conjunto de ações que, em meio à transferência monetária, buscava equilibrar a deficiência de recursos provenientes das atividades laboriosas ou das prestações sociais (pensões e benefícios) recebidas. Dessa forma, objetivava a cobertura das necessidades elementares integrando os beneficiários no sistema de proteção social em diferentes focalizações e, dependendo do país, até a alocação universalizante.

Outras experiências se expandiram no cenário internacional a partir da década de 90, porém foram mais incisivas com a proposição de vincular transferência de renda como mecanismo de seguridade social, por meio das políticas educacionais. Foi a experiência brasileira do programa bolsa escola que se expandiu para o México, Bolívia, Equador, Chile, Argentina e África. A ideia central dos programas era a

transferência monetária vinculada aos insumos educacionais pelas condicionalidades do Estado e contrapartidas dos beneficiários.

## 2.2 TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DOS DEBATES INICIAIS À UNIFICAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS

A história da transferência de renda no Brasil começa a ser demarcada na década de 1970, quando surgem os primeiros debates, conforme fundamenta Costa (2000), que propunham as experiências da transferência de renda como política pública de combate à pobreza extrema. Em 1975, Antonio Maria Silveira<sup>17</sup> já propunha que os mais pobres, começando pelos idosos e se entendendo para toda a população progressivamente, pudessem usufruir de recursos financeiros para combater a fome e a pobreza extrema do País, em conjunto com as políticas sociais vigentes.

Em 1978, houve outra proposta, realizada por Mangabeira Unger<sup>18</sup> e Edmar Bacha,<sup>19</sup> que pensavam atrelar transferência de renda aos mais pobres do Brasil como forma democrática de redistribuição dos bens materiais inacessibilizados no período ditatorial. O ano 1987 é importante pela demarcação histórica da gestação do primeiro programa de transferência de renda vinculado à educação no Brasil, realizado na Universidade Brasília, especificamente no núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo. Esse programa é resultado de experiências municipais e, depois, veio a se tornar o programa bolsa escola federal<sup>20</sup>.

De acordo com Araújo e Aguiar (2002, p. 18):

Em um dos seus encontros no começo de 1987, ao discutir como garantir esta universalização e essa qualidade, lembrando que a principal causa da evasão escolar era a pobreza das famílias, como coordenador do Núcleo, Cristovam Buarque propôs em tom de pergunta:” Se as crianças não

<sup>17</sup> Foi professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Fundação Getúlio Vargas. Foi o primeiro economista brasileiro a propor a instituição de um programa de garantia de renda mínima, por meio de um imposto de renda negativo.

<sup>18</sup> Professor da Universidade de Harvard. Participou dos debates ligados aos programas de transferência de renda no Brasil.

<sup>19</sup> Economista brasileiro. Atuou como professor da PUC e em diversas esferas do Governo Federal no âmbito do gerenciamento da economia brasileira.

<sup>20</sup> Cristovam Buarque é considerado idealizador do programa bolsa escola, tendo implementado na sua carreira política de governador no DF a experiência da transferência monetária, que depois veio a ser um programa de transferência de renda em todo território brasileiro.

estudam porque as famílias são pobres, por que não pagar aos pais para que os filhos não faltem às aulas?

É por meio dos debates realizados no núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo e nas discussões feitas em alguns partidos políticos do País, que consideramos a demarcação histórica dos programas de transferência de renda no Brasil nas décadas de 1970 e 1980. O programa bolsa escola foi concebido como “idéia” em 1987, trazendo a concepção da transferência monetária para as famílias mais pobres e condicionando o acesso aos mecanismos educacionais como forma de promoção social.

Nesses debates a pobreza passa a ser considerada elemento decisivo para a transferência de renda, uma vez que os impactos das dimensões da pobreza podem estar não só nas tragédias pessoais, mas também na reprodução que acaba ocorrendo no ciclo familiar. Questões sociais, como a população sem teto, crianças e adolescentes em situação de rua, analfabetismo, tráfico, flagelização social, foram consideradas os elementos estruturantes da pobreza coletiva no Brasil, as quais deveriam, além de receber intervenção das políticas sociais, serem combatidas com a transferência de renda diretamente ao beneficiário, para que ele escolha esse o que comprar para suprir a carência em que se encontrava naquele momento.

Em 1987, já se pensava na vinculação da transferência de renda à educação, como forma de contribuir para a correção das desigualdades educacionais em torno do acesso, permanência e êxito dos beneficiários na escola. O debate que girou no torno do Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo (Nubec) nos primeiros anos da década de 90, foi sobre a transferência de renda mínima para todas as famílias com filhos em escola pública, além da universalidade da educação. Essa transferência para as famílias pobres deveria ser contrapartida da não existência de faltas às aulas do aluno.

Essa transferência de renda ocorreria em duas modalidades na proposição que circulava na época: transferência mensal direta, que foi denominada de Bolsa Escola, e a transferência que seria feita por ano, e o beneficiário sacaria a metade do valor depositado ao término da educação básica (na época 1º grau) e no final de ensino médio (na época 2º grau).

Nesse mesmo período, que compreende os anos iniciais da década de 90, o então senador na época, Eduardo Suplicy<sup>21</sup>, apresenta proposta de garantia de renda mínima com o Projeto de Lei de nº 80/91. Somente na década de 1990, após as proposições de Eduardo Suplicy, é que, no Brasil, os programas de renda mínima começam a sair do papel para se tornar políticas sociais. O Projeto de Lei N 80/91 foi aprovado em 16 de dezembro de 1991 e, em conjunto com a aprovação, despontam proposições no Brasil de transferência de renda em nível estadual e/ou municipal. De acordo com Silva (1997), a transferência de renda, na década de 90, apresentou-se como uma nova tendência da seguridade social brasileira.

Esse projeto de lei foi o primeiro a ser aprovado em nível nacional. Sua principal proposição era transferir renda para a população mais pobre, focalizando, inicialmente, os estados com menor renda per capita, a obrigatoriedade de manter as crianças de até 14 anos na escola, liberdade de o beneficiário gastar o dinheiro como quiser, um maior controle da administração pública, permitindo maior direcionalidade dos custos sociais do País.

Para Suplicy (1992), a transferência de renda significa cumprimento de direitos e garantias fundamentais previstos na constituição brasileira. De acordo com o autor, as proposições de transferência de renda no Brasil, estavam inseridas em duas crises: no nível e conteúdo do trabalho e na desigualdade social que crescia, mediante a estagnação econômica. A transferência monetária significaria, naquele momento, uma ação política que administraria os conflitos distributivos de renda na nação, porém, como afirmam Soares e Sátyro (2010, p.76):

A lei original nunca foi votada pela Câmara e, em 2004, um substitutivo bem mais vago, a Lei no 10.835, foi sancionado pelo presidente Lula. Contudo, o arcabouço conceitual estava completo para a criação de um elemento novo no sistema de proteção social, que dependia apenas da condição de pobreza dos indivíduos. Instalava-se no Congresso Nacional, pela primeira vez, a pretensão de criar um sistema de proteção baseada na solidariedade nacional. A partir desse momento, o debate político já não mais podia ignorar tal possibilidade.

---

<sup>21</sup> É economista e professor universitário. Com carreira política no Brasil, conhecido pela ocupação do cargo de senador pelo Partido dos Trabalhadores, além da discussão e proposições legislativas do direito a renda.



Conforme Soares e Sátyro (2010), mesmo o contexto brasileiro apontando para a criação do programa de renda mínima, o que existiu foi a proliferação dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Na década de 90, vários Estados Da Federação e Municípios, por meio de influências partidárias, iniciaram suas experiências nesses programas, tais como: Campinas, Santos, Jundiaí, (SP), Brasília (DF), Vitória (ES), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA) e Belém (PA), Boa Vista (RR), Catanduva (SP), Ferraz de Vasconcelos (SP), Franca (SP), Guaratinguetá (SP), Guariba (SP), Goiânia (GO), Jaboticabal (SP), Jundiaí (SP), São Luís (MA), entre outros.

O programa renda familiar mínima buscava uma complementação monetária para as famílias em situação de extrema pobreza, articulando com as políticas sociais básicas de saúde. A experiência da cidade de Campinas denominou se programa de garantia de renda e educação. Os impactos esperados do programa era a elevação da condição de saúde, nutrição, acesso aos bens comunitários, educacionais, uma vez que o recebimento da verba estava condicionado a frequência às atividades educacionais de saúde e educação.

Em Brasília, o Programa Bolsa Família para a educação e o a programa poupança escola são implementados objetivando apoiar, por meio da transferência de renda, a educação de famílias carentes de forma que assegurasse um salário mínimo para toda família que tivesse filhos entre 7 até 14 anos na escola. Para o programa, a escola era o alicerce que poderia romper com o ciclo da pobreza, desde que estivesse articulada com outras ações das demais Secretarias do Estado, de modo a garantir complementaridade nos direitos sociais básicos de saúde, habitação, saneamento básico, segurança e transporte.

O programa de garantia de renda mínima familiar de Ribeirão Preto objetivava complementar a renda das famílias com filhos na situação de risco até 14 anos de idade. Um dos critérios de seleção do programa também se encontrava na matrícula obrigatória dos filhos maiores de sete anos.

Das experiências vigentes na década de 90, podemos observar que o programa de garantia de renda mínima, Lei N° 80/91, era o único de abrangência nacional e,

apesar das emendas da lei, não houve de fato condicionalidades como nas experiências municipais. As primeiras experiências de transferência de renda no Brasil já compactuavam com os beneficiários as contrapartidas educacionais de frequência obrigatória escolar, assistencial e de saúde, para que crianças fossem retiradas da situação de rua, e o cumprimento das medidas socioeducativas se efetivassem.

Ressaltamos que essas experiências se dividem a partir das concepções dos partidos políticos que estavam no poder. As autorias dos projetos de lei se deram nos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista Brasileiro (PSDB), Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), entre outros. De fato, nesse contexto, transferir renda ainda era uma ação que não fazia parte da política nacional de seguridade social. O que estava em jogo eram as primeiras experiências municipais e estaduais.

Costa (2000) ressalta que, assim como foi a experiência francesa de iniciar as experiências de transferência de renda em âmbitos regionais, ocorreu no Brasil de forma similar. Primeiro as experiências foram estaduais e municipais para depois tomarem vulto no cenário nacional. Quando divididas as transferências monetárias pelos estados brasileiros, na década de 90, em percentual, observou-se que a concentração dos projetos nas Regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste, eram de aproximadamente 86% das experiências, ficando com o menor percentual as Regiões Nordeste e Norte (5,95%).

O diferencial das propostas estaduais e municipais de transferência de renda em curso para a do senador Eduardo Suplicy é que a dele era voltada para o indivíduo e em âmbito federal, e as demais para os núcleos familiares. Em 1996, o Governo Federal cria o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que era um programa de renda mínima com restrição geográfica inicialmente e depois foi contemplando todos os Estados brasileiros, atendendo crianças menores de 14 anos que estivessem na situação de trabalho infantil. Em 1997, houve a aprovação da Lei Nº 9.533, que destinava recursos às famílias que recebessem menos de um salário mínimo e tivessem filhos com idade entre 7 e 14 anos estudando.

De fato, a transferência de renda, em âmbito nacional, deve ser considerada, a partir de 1996, com a criação do Peti e do benefício de prestação continuada (BPC). No período da década de 90 até o ano de 2002, no cenário federal, os programas de transferência de renda que despontaram no combate à pobreza no Brasil foram: bolsa escola, bolsa alimentação, bolsa renda, vale gás e Peti.

Soares e Sátyro (2010, p. 28) afirmam:

Um pouco depois do Bolsa Escola, foi criado o Bolsa Alimentação, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos, com teto de R\$ 45,00 por família. O programa estava a cargo do Ministério da Saúde. Em 2003, foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda per capita não alcançava meio salário mínimo. Os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

No ano de 2003, existia uma multiplicidade de programas de transferência de renda, em nível federal, estadual ou municipal. O que ocorria era a sobreposição de ações sem, contudo, conseguirem atingir um nível de focalização nas populações em situação de desvantagem social no Brasil. Cotta e Paiva (2010) confirmam essa nossa proposição colocando que o surgimento de vários programas de transferência de renda trouxe consequências indesejáveis, pois as ações eram sobrepostas. Como afirmamos, a operacionalização dos programas estava à deriva da fragmentação institucional e a cobertura do público-alvo era limitada.

Currallero, entre outros autores, (2010, p. 153) explica que:

[...] Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás no PBF, cada um desses programas era administrado em um Ministério diferente e, conseqüentemente, em secretarias estaduais e municipais diferentes, o que fazia com que os programas mantivessem um caráter setorial, estabelecendo de forma independente seus próprios critérios de elegibilidade para ingresso e permanência. Embora houvesse condicionalidades no Bolsa Escola e no Bolsa Alimentação, não havia qualquer articulação de ações para o acompanhamento de um público, em muitos casos, coincidente.

Dentre essas transferências, mesmo com todas as discrepâncias, o programa bolsa escola foi destaque internacional pelo seu caráter federal, focalizador e condicionado ao acesso aos insumos educacionais. A transferência monetária, focada na

educação, objetivava: aumento na alfabetização de adultos, a redução da evasão escolar, o reforço na qualidade da educação, o combate à pobreza geracional e a criação de empregos e crescimento de renda.

Para Araújo e Aguiar (2002) o programa bolsa escola representou a inclusão da parcela que se encontrava distante dos benefícios sociais, tendo um impacto na dimensão social que se estende às redes de sociabilidades dos beneficiários. Para os autores, o Estado em conjunto da transferência monetária deve intervir na educação básica.

Araújo e Aguiar (2002, p. 91) vão afirmar que o Estado deve:

Dar acesso aquelas crianças que ainda não se encontram na escola, ou seja, estão excluídas do processo de ensino e aprendizagem [...] matrícula não é sinal de educação, quando os alunos não freqüentarem as aulas regulamente, ao longo de todo ao ano letivo, ou se não são promovidos no final de cada ano em escolas de qualidade [...]. A pobreza está entre os principais fatores que concorrem para isso [...]. Por isso, para que frequentem a escola com regularidade, é preciso ter garantida a sobrevivência do presente [...]. A Bolsa Escola não é suficiente para garantir a qualidade, mas dá um grande salto para garantir a frequência plena, sem o que não é possível dar qualidade a educação

Até 2003, as experiências disseminadas e focalizadas para questões sociais específicas, predominaram na federação brasileira. Soares e Sátyro (2010) caracterizam o contexto dos programas de transferência de renda em 2003 como um zoneamento de ações das políticas sociais confusas nas definições das atribuições da unidade executora, nas definições da coordenação dos programas, nos sistemas de informação dos programas que eram desarticulados. Dessa forma, uma mesma família acabava recebendo vários benefícios e com valores distintos.

Soares e Sátyro (2010) afirmam que, em 2003, a proteção social era caracterizada como um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, sobrepostos e para públicos distintos. Os programas não possuíam caráter universal e a focalização era falha, bem como a abrangência no território brasileiro. O programa fome zero tinha por meta o combate à fome. Sua estratégia era a unificação de todos os benefícios de transferência de renda em conjunto com a expansão qualitativa do número de beneficiários e a oferta de condições de acesso aos direitos

sociais básicos, com o cumprimento das condicionalidades. Foi criado, para esse fim, o Programa Bolsa Família.

O ano de 2004, com a criação do Programa Bolsa Família em meio aos processos de unificação dos programas de transferência de renda existentes e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, deve ser considerado como o período da institucionalização da transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, conforme fundamenta Silva (2010). Nesse sistema, as políticas sociais que garantam direitos sociais básicos devem em conjunto com a transferência monetária, buscar combater a pobreza geracional.

### 3 O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família foi criado no ano de 2003, pela Medida Provisória de nº132. No ano de 2004, esse programa é institucionalizado no território brasileiro, pela Lei nº10.836/04, e regulamentado pelo Decreto n: 5.209/04. Soares e Sátyro (2010) afirmam que a criação do programa é advinda da história da proteção social do Brasil nos últimos 40 anos. Aspectos da descentralização das competências e o reconhecimento dos direitos básicos do ser humano é que vão permear os contextos históricos desses 40 anos que os autores analisam.

O objetivo principal do programa é a transferência de renda com condicionalidades: saúde e educação. De acordo com Silva (2008), o programa é um marco em nosso país pela busca da unificação dos programas de transferência de renda e por assumir a questão da pobreza como centralidade das transferências para intervenção no setor social.

Para Soares e Sátyro (2010, p. 89),

A cobertura do PBF não começou do zero. Quando o programa foi criado, em 2003, já havia cerca de dez milhões de famílias recebendo os programas remanescentes. Se forem excluídos os 6,7 milhões de beneficiários do Auxílio-Gás, um programa cujo valor era realmente muito baixo, com muita sobreposição com os outros programas, além de ter características essencialmente diferentes do PBF, [...] em janeiro de 2004, havia 4,2 milhões de beneficiários do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ou Cartão Alimentação, além de 3,6 milhões de beneficiários do PBF. Havia, também, em torno de um milhão de beneficiários do Peti, mas devido a características do programa, em particular uma jornada escolar ampliada para que as crianças não voltassem a trabalhar a integração do Peti com o PBF começou apenas no final de 2005.

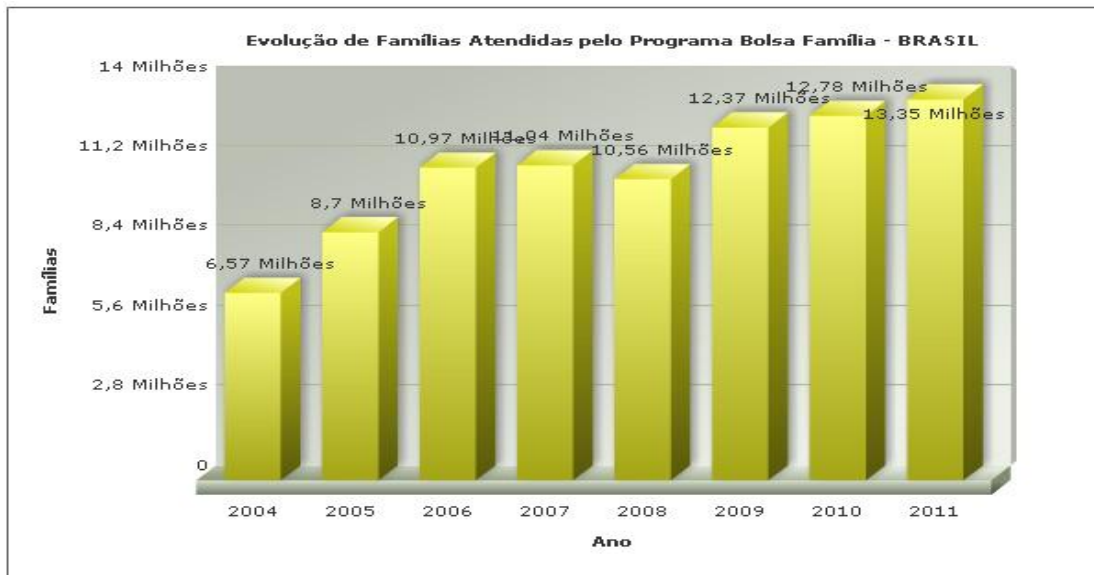
O Programa Bolsa Família deve ser caracterizado como uma política pública de combate à pobreza, cuja finalidade principal era unificar a gestão e execução dos programas de transferência de renda do Governo Federal, tais como: o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação); o Programa Auxílio-Gás; e o

Cadastramento Único, buscando combater a pobreza por meio do acesso aos insumos ofertados pelo Estado, sociedade civil e mercado.

A transferência de renda conta com a gestão compartilhada entre União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios da Federação brasileira. O número de beneficiários é de aproximadamente 14, 000 milhões<sup>22</sup> famílias. O gasto mensal do programa é de 1.561.780.652,00<sup>23</sup>. Weissheimer (2010), afirma que a redução da pobreza, conjugada com várias políticas sociais focadas para os setores mais vulneráveis, contribui para a proteção social dos segmentos mais pobres, quando contemplados com essa transferência de renda.

Nos últimos três anos aproximadamente 3.000 milhões de beneficiários foram inclusos na proteção social. No ano de 2008 houve uma redução de aproximadamente 48.000 mil beneficiários e, de 2009 em diante, esse número só eleva. Observe abaixo a evolução das famílias atendidas no Gráfico 04.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DAS FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA



FONTE: Relatório de informações sociais do bolsa família e do cadastro único do MDS.

Os objetivos do Programa Bolsa Família são: acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação, assistência social; combate à fome; promoção de segurança alimentar; segurança nutricional; estímulo à emancipação das famílias

<sup>22</sup> Dados disponíveis no relatório de informações sociais do bolsa família e do cadastro único do Ministério de Desenvolvimento Social. O valor descrito é referente ao mês dezembro do ano de 2011.

<sup>23</sup> Dados disponíveis no banco de síntese dos programas sociais do Ministério de Desenvolvimento Social, no item transferência de renda. O valor descrito é referente ao mês de janeiro do ano de 2012.

que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza<sup>24</sup>; combate à pobreza; promoção da intersetorialidade, complementaridade e sinergia das ações sociais do Poder Público bem como as garantias dos direitos sociais básicos.

O Programa Bolsa Família possui sua execução e gestão caracterizadas como públicas e governamentais em modelo descentralizado, assim objetivando busca de parcerias e fiscalização das unidades governamentais e da sociedade civil para a execução plena da transferência de renda. Deve ser ressaltado que a execução, bem como a gestão descentralizada, ocorrem a partir da adesão voluntária dos Estados da Federação, Municípios e Distrito Federal.

Neves e Hellal (2007) esclarecem que o diferencial da implementação do programa bolsa família no Brasil, se comparado com os Programas Chile Solidário e Oportunidades do México, é o modelo descentralizado que não funciona com base em uma organização e execução estritamente centralizada em nível federal, permitindo o insulamento burocrático<sup>25</sup> e a inserção social a partir da conjugação da gestão e execução descentralizadas.

Para a adesão, é necessário que os entes federados observem: os procedimentos derivados das competências e responsabilidades na gestão e na execução do programa bolsa família em seu território; a possibilidade de recebimento de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoiar a gestão do Programa; a existência e o pleno funcionamento do controle social; e a indicação de gestor municipal do programa que, nos Estados e no Distrito Federal, deverá ser um coordenador. Para outros a serem resolvidos e não contemplados na adesão, serão fixados os procedimentos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

---

<sup>24</sup> Pobreza e extrema pobreza são caracterizadas na legislação do programa bolsa família pelo limite de renda até R\$ 60,00 Reais ou para superação da extrema pobreza, as unidades familiares que mesmo contempladas com transferência monetária, apresentam rendimento mensal igual ou abaixo de R\$ 70,00 Reais.

<sup>25</sup> Por insulamento burocrático, definimos, a partir de Neves e Hellal (2007), o Estado burocrático moderno que, para fins de manutenção da máquina pública, necessita de ter algum grau de distanciamento da sociedade. O insulamento burocrático tem a função de preservar os Estados em meio às relações de poder pela adoção de procedimentos distintos, coerentes e universalizantes. A burocracia pública deste Estado deve sempre buscar estar sob o controle da política.



A União, o Distrito Federal, os Estados da Federação e Municípios poderão estabelecer acordos de cooperação para o estabelecimento de programas e políticas sociais orientados ao público beneficiário do programa bolsa família, objetivando alcançar a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania e complementação financeira do valor dos benefícios do programa.

Para Filgueiras (2007), o programa bolsa família caracteriza no País a existência de mecanismos de controles dos programas sociais, bem como podemos considerar a necessidade de implementação destes com base nos objetivos aos quais se destina a transferência de renda.

A transferência de renda, a partir da unificação do programa bolsa família, significou no âmbito da proteção social brasileira, a possibilidade de conjugar esforços entre os pares no Estado brasileiro para que ocorra uma melhor focalização das famílias pobres, simplificação do acesso, maior controle do Estado e outras possibilidades de elegibilidade de beneficiários para a transferência de renda, construção dos mecanismos de proteção social, articulação entre as políticas sociais materialização da necessidade das redes locais de serviços para os beneficiários do programa.

Weissheimer (2010, p. 37) ressalta essa importância ao afirmar:

O êxito do bolsa família depende em, boa medida, da atuação dos municípios em um trabalho articulado com o governo federal. Sem isso não seria possível identificar as famílias de maior vulnerabilidade social. A construção e atualização do cadastro dos beneficiados é um desafio logístico gigantesco. O que está em jogo aí é a identificação de cidadãos e cidadãs que vivem em bolsões de pobreza em áreas de difícil acesso.

Para Silva (2010), o bolsa família significou ações que vão para além da transferência de renda, isso por permitir o desenvolvimento de um conjunto de ações que se estruturam para que o beneficiário seja contemplado com políticas sociais da educação, saúde, assistência social e trabalho. Os beneficiários, a partir da sua elegibilidade ao programa, poderão, com a intervenção focalizada, usufruir dos bens e serviços construídos socialmente, ou seja, disponibilizados pelo mercado, Estado e sociedade civil.

Transferir renda a um grupo focalizado significa o incentivo das ações de intersectorialidade das políticas públicas de abrangência social. Para Soares e Sátyro (2010), a focalização é relevante na manutenção dos programas de transferência de renda com condicionalidades, pois permite atingir de fato os mais pobres.

Cotta e Paiva (2010, p. 63) afirmam que:

Os efeitos do PBF sobre a pobreza também são significativos, mas é importante lembrar que o Programa tem maior impacto sobre a extrema pobreza do que sobre a pobreza, dado o valor modesto dos benefícios pagos às famílias, que têm papel de complementação, e não de substituição de renda. Por isso, o impacto do PBF aparece mais em medidas sensíveis ao que ocorre na cauda inferior da distribuição de renda, como o hiato de pobreza e a severidade da pobreza.

Os benefícios financeiros do programa bolsa família são destinados a unidades familiares<sup>26</sup> que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza; Esses benefícios são o: básico, que é destinado aos núcleos familiares na situação de extrema pobreza; o variável que é destinado aos núcleos familiares que se encontram na situação de pobreza e extrema pobreza e que possuam em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família.

O benefício variável terá alteração, em termos de valores financeiros, a partir da concentração nos núcleos familiares de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes com até 15 anos. O benefício variável vinculado ao adolescente é destinado àqueles beneficiários com a faixa etária de 16 e 17 anos, cujos núcleos familiares estejam na situação de pobreza ou extrema pobreza, sendo pago até o limite de dois benefícios por família.

E o benefício para superação da extrema pobreza, que é pago o limite de um benefício por família, do Programa Bolsa Família, cumulativamente, obedecendo as seguintes prescrições: ter em sua composição crianças e adolescentes de zero a

---

<sup>26</sup> Família é definida, nos termos da Lei N°10.836/04, como uma unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

quinze anos de idade e a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III forem igual ou inferior a R\$ 70, per capita.

Os valores correspondentes às transferências de renda são:

- a) básico: R\$ 58,00 reais por mês que é concedido às famílias com renda<sup>27</sup> familiar mensal per capita de até R\$ 60,00;
- b) benefício variável no valor de R\$ 32,00 reais, concedido até o limite de R\$ 160,00 por família;
- c) benefício variável (vinculado ao adolescente) no valor de R\$ 38,00, concedidos até o limite de R\$ 76,00 por família.
- d) o benefício para superação da extrema pobreza, o valor é calculado para que as famílias beneficiadas tenham no mínimo 70 reais per capita.

Os valores descritos poderão ser pagos cumulativamente, de acordo com os limites de até cinco benefícios variáveis e dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, porém a família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00 só receberá os benefícios variáveis, ficando excluída do recebimento do benefício básico de R\$ 58, porém o Conselho Gestor Interministerial do programa bolsa família, mediante caso de calamidade pública, poderá viabilizar para que os beneficiários do programa possam receber, de forma temporária, o valor referente ao benefício básico.

O pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família deve ser feito prioritariamente à mulher. É condicional ao recebimento da transferência financeira, o cumprimento das contrapartidas saúde, que são relativas à realização do exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde; contrapartida educação que é referente à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para os beneficiários que recebam o benefício variável. Para beneficiários que recebem o benefício variável vinculado ao adolescente, o acompanhamento da frequência escolar exigida é de 75%.

---

<sup>27</sup> Renda é prevista nos termos da Lei n: 10.836/04 como a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda.

A transferência de renda será feita todo mês, exceto na situação em que houver comprovação de trabalho infantil na família, descumprimento de condicionalidades, omissão de informações, prestação de informações falsas ou desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial, inelegibilidade, ausência de saque dos benefícios financeiros, esgotamento do prazo para ativação dos cartões magnéticos da conta contábil, para revisão de benefícios e desligamento em razão de posse do beneficiário em cargo.

Os valores dos benefícios serão repassados mensalmente por meio de cartão magnético gerenciado pela Caixa Econômica Federal até que a família beneficiária tenha redução dos seus indicadores de vulnerabilidade e seja emancipada por meios das políticas sociais ou do acesso ao mercado.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios. Dessa forma, o Estado, como agente provedor das condições (condicionalidades educação, saúde e assistência social), e as famílias obrigatoriamente devem cumprir as contrapartidas educação, assistência social e saúde para que possam exercer o direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das suas condições de vida.

Não haverá suspensão ou cancelamento da transferência de renda das famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do serviço que significa o cumprimento das contrapartidas ou em casos fortuitos. As condicionalidades fazem parte do rol de atribuições que já estão previstas em lei. Por exemplo, os deveres do Estado e da família para com a educação.

Para Soares e Sátyro (2010, p. 37):

[...] famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples quanto o é para as famílias menos vulneráveis. São famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos Correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva

entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe.

Antes da suspensão definitiva do benefício, existem algumas ações que são adotadas pelas estruturas sociais voltadas ao atendimento focalizado dos beneficiários: envio de carta, aviso, mensagem na tela informando que não podem sacar o benefício devido ao descumprimento das contrapartidas, suspensão do benefício por um mês, por dois meses e, após um ano de descumprimento das contrapartidas, o benefício será cancelado.

As condicionalidades devem ser consideradas neste contexto como o direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, visando à promoção das melhorias das condições de vida por meio do acesso a essas estruturas públicas, pois, com as políticas sociais, os beneficiários terão suas vulnerabilidades sociais identificadas e, pela conjugação do benefício da transferência de renda e das políticas sociais estas devem ser minimizadas.

Vale ressaltar que é atribuição das esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do programa bolsa família. A cobrança das contrapartidas é feita pelas Secretarias Municipais de Educação ou Saúde. Cada uma destas cuidará de sua competência, no que tange ao gerenciamento da condicionalidade.

De acordo com Soares e Sátyro (2010, p. 38), o monitoramento da condicionalidade educação ocorre da seguinte forma:

[...] O MEC, então, distribui esta lista para as secretarias municipais de educação. As escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem da secretaria uma senha para preencher a frequência das crianças cujas famílias recebem benefícios diretamente. As demais recebem formulários de papel cuja consolidação é feita pela secretaria municipal de educação. As respostas das escolas estaduais também são consolidadas pelas secretarias municipais. O processo é repetido cinco vezes por ano, uma vez a cada dois meses, salvo no período de férias escolares [...]. O que o MDS faz com a informação que recebe depende do motivo de descumprimento das contrapartidas. Se, por exemplo, uma criança deixa de frequentar a escola porque quebrou a perna, porque a ponte que dá acesso à escola caiu ou por outro motivo justificável, a frequência baixa é informada juntamente com o motivo e o MDS não toma nenhuma providência, porque nenhuma providência é cabível. Já se o motivo é desconhecido ou não

justificável, são enviados tanto uma carta quanto um aviso a ser lido na tela do terminal bancário quando da retirada do benefício. Essas comunicações avisam quais as crianças cuja frequência está abaixo de 85% sem justificativa.

As condicionalidades se apresentam como importantes mecanismos que contribuem com a indução de comportamentos que podem levar à promoção social das famílias por meio do acesso aos direitos sociais básicos, podendo quebrar o ciclo geracional da pobreza. Currelero e outros (2010) afirmam que a construção da rede de atendimento e acompanhamento dos beneficiários compartilha as evidências empíricas das condicionalidades, como responsabilidades compartilhadas pelas famílias, o que possibilita a garantia do direito de cidadania dessas famílias. Quanto ao Poder Público, responsabiliza-o pelos serviços que devem ser oferecidos em quantidade e qualidade para os beneficiários que possuem condicionalidades.

Para os autores, a gestão da condicionalidade educação contribui no combate à evasão escolar, principalmente no que tange à frequência. O funcionamento dessa gestão se deu em 2004, passando por vários aperfeiçoamentos por meio das parcerias União, Estados da Federação e Municípios. Na busca desse aperfeiçoamento, foi criado o Sistema Presença, em 2006, que possibilita o acompanhamento da frequência escolar do programa bolsa família. As informações são registradas em tempo real e estão interligadas até a unidade de ensino. Nos registros, aparecem os motivos para a não frequência escolar das crianças e adolescentes: doença do aluno, óbito na família, inexistência de oferta do serviço educacional, impedimento de acesso à escola e inexistência de atendimento para pessoa com deficiência.

Currelero e outros autores (2010, p.158) fazem a seguinte reflexão:

Em 2009, o Sistema Presença passou a disponibilizar novos relatórios com informações gerenciais, como os relatórios sintéticos e analíticos dos motivos da baixa frequência, inclusive por escola e nominalmente. Com isso, é possível saber o motivo da baixa frequência de qualquer aluno da base de acompanhamento (aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes). A apropriação dessas informações é de extrema valia para a formulação de políticas públicas de enfrentamento de situações de abandono e evasão escolar e acionamento da rede de proteção à infância, uma vez que os registros de todas as crianças que descumprem a condicionalidade de educação são nominais e com a designação do motivo correspondente da ausência às aulas. Outra inovação do sistema foi a implementação do “relatório de frequência por NIS (Número de Identificação

Social)", que permite ao usuário gerar, em um arquivo único, informações com histórico de frequência dos beneficiários no limite de dois anos ou dez períodos de coleta.

Nesse contexto de atribuições e competências, compreendemos, a partir de Silva (2008), que o Programa Bolsa Família com condicionalidades significa uma transferência monetária destinada a núcleos familiares por meio da articulação entre repasse financeiro, políticas educacionais, políticas de saúde, políticas assistência social, políticas de trabalho e integralização dos beneficiários em uma estrutura de proteção social das políticas sociais, objetivando a redução dos indicadores de desigualdade no País.

De acordo com Silva (2010, p. 24):

Dois pressupostos são orientadores deste programas: um que transferência monetária para as famílias pobres possibilita, a essas famílias, tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando lhes a escola, o que permitira interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é que a articulação de uma transferência de monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres poderá representar uma política de enfrentamento as pobreza e as desigualdades sociais e econômicas no país.

Para fins de fiscalização do cumprimento das condicionalidades as atribuições estão divididas entre o Ministério da Saúde que, deverá proceder ao acompanhamento do crescimento, desenvolvimento infantil, assistência ao pré-natal e ao puerpério, vacinação, bem como vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos, e o Ministério da Educação, que é responsável por observar a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e a de 75% da carga horária escolar mensal de adolescentes com idade de 16 a 17 anos.

Fica com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a incumbência de promover o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades Do Programa Bolsa Família, além de disponibilizar a base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde. No caso do acompanhamento das condicionalidades, os Estados da Federação, o Distrito

Federal e os Municípios que possuírem condições para operacionalizar a gestão dessas condicionantes possuem autonomia, desde que disciplinados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

De acordo com Weissheimer (2010), o acompanhamento com êxito das condicionalidades é correlato com a qualidade do cadastro único que é um instrumento de monitoramento e identificação das famílias pobres e extremamente pobres do Brasil. Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o cadastro único identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total, oportunizando informações sociais e econômicas daquele núcleo familiar. Por meio dos dados, os pares do Poder Público deverão formular e executar políticas sociais específicas, por exemplo, programas ligados ao atendimento para a oferta de condições para cumprimento das condicionalidades pelo público beneficiário.

De acordo com Figueiras (2007, P. 61):

Os resultados desses esforços [...] repercutiram positivamente no conjunto da gestão do PBF. Cabe assinalar que entre as ações de aperfeiçoamento: a regulação de responsabilidades institucionais e dos mecanismos operacionais; o treinamento de servidores públicos em todas as esferas de governo para operar o cadastro; e as novas definições do contrato com a caixa com relação ao seu papel e supervisão do MDS. Foram também estabelecidas rotinas de controle interno e externo, com cruzamentos e verificação de dados em testes de consistências [...].

O Programa Bolsa Família deve contar com o controle e a participação social que terão por atribuição: acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução da transferência de renda em âmbito municipal ou jurisdicional; acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias; acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades; e estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família. As competências dos Estados da Federação Distrito Federal e Municípios com a transferência de renda estão organizadas no quadro abaixo:



QUADRO 02 – COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS

ESTADOS	MUNICÍPIOS	DISTRITO FEDERAL
Constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsáveis pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual	Constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsáveis pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal	Constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsáveis pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal
Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial na esfera estadual	Proceder à inscrição das famílias pobres do município no Cadastramento Único do Governo Federal	Proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal
Promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais	Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal	Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial
Disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios	Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal	Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde
Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual	Garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa	Garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa
Apoiar e estimular o cadastramento pelos municípios	Constituir órgão de controle social nos termos do art. 29	Constituir órgão de controle social nos termos do art. 29
Estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta dos programas sociais complementares	Estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares	Estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares
Promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades	Promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades	Promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades

FONTE: MDS

As atribuições dos entes Federados e União deverão preceder a conjugação de esforços para a elaboração de acordos e cooperação, buscando a garantia de acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Assim Estados da Federação, Municípios e o Distrito Federal deverão disponibilizar uma coordenação composta por membros da saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes. Será essa coordenação responsável pela gestão do Programa Bolsa Família de forma descentralizada e articulada com a União.

Os Estados devem disponibilizar apoio técnico aos Municípios e ao Distrito Federal. Os três são os responsáveis por disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da

área da assistência social, da educação e de saúde para atender aos usuários do programa. A legislação frisa que é competência dos três níveis de governo ofertar condições para que os beneficiários possam cumprir as condicionalidades. Os estados, municípios e Distrito Federal poderão estabelecer articulações com a União para o acompanhamento das condicionalidades.

Para que exista êxito na prestação de serviços aos beneficiários são previstas as possibilidades de os Estados da Federação estimularem os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para a oferta dos programas sociais complementares. Os Municípios e o Distrito Federal deverão estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares.

Para Soares e Sátyro (2010, p. 477):

Desde 2004, o benefício é concedido, em princípio, por um período de dois anos. Isso quer dizer que se espera que os agentes municipais do PBF revisitem as famílias, ou de outra forma atualizem o cadastro, a cada dois anos para verificar se suas condições de vida mudaram ou permanecem as mesmas. Na prática, nem todos os municípios mantêm esse grau de agilidade e há famílias beneficiárias no PBF que não recebem visitas do agente social há muito tempo. Além das visitas periódicas, há também crescente verificação do status das famílias em bases de dados de fontes de renda formais: as bases do BPC e do restante da Seguridade e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). As primeiras duas apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial e a segunda, se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. A verificação com a base de benefícios do BPC começou no ano passado e a verificação com o restante da seguridade começa este ano.

Os autores afirmam, ainda, que o único programa existente para atender aos beneficiários do programa bolsa família é o Plano Setorial de Qualificação (Planseq) que qualifica para o setor de construção civil. Esse programa é gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Outros programas, como Programa Brasil Alfabetizado, Projovem, Economia Solidária, Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Luz para Todos, entre outros acabam por completar o atendimento desses

beneficiários porque eles já estão inscritos no cadastro único, e não por terem sido criados para atender aos usuários do Programa Bolsa Família.

É responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o programa, observando as seguintes atribuições: gestão dos benefícios, supervisão do cumprimento das condicionalidades, promoção por meio de parcerias de ofertas dos programas complementares em articulação com outros Ministérios, Estados da Federação e Municípios, bem como coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O cadastro único contempla informações que propiciam um acesso as mais diversificadas informações sobre o beneficiário.

Currallero e outros autores (2010, p. 176) afirmam que:

[...] informações sobre as condições de vida destas famílias que podem ser organizadas em seis dimensões: i) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também sobre a presença de pessoas com necessidades especiais; ii) acesso a conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos – renda e despesa familiar per capita e despesas com alimentação;v)desenvolvimento infantil;e vi) condições habitacionais(acesso a serviços públicos básicos, como água, saneamento e energia elétrica.

Para os fins de formular, definir diretrizes, normas, procedimentos e integrar as políticas públicas para atender a esses beneficiários e gerir o programa como um todo, existe o Conselho Gestor Interministerial do programa bolsa família, que terá por função o assessoramento imediato do Presidente da República, no que tange à política de transferências de renda. Esse Conselho tem por competência central apoiar iniciativas que visem à emancipação das famílias beneficiadas pelo programa.

Os membros desse Conselho gestor são: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Casa Civil da Presidência da República; e Caixa Econômica Federal.

Esse Conselho conta com uma secretaria executiva responsável pelos procedimentos de: coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização do programa por meio do cadastramento único; supervisão do cumprimento das condicionalidades; estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, definição das formas de participação e controle social, interlocução e articulação entre o programa bolsa família e as políticas públicas em curso.

A Lei nº10.836/04 e o Decreto nº5.209/04 permitem considerarmos o desenho institucional do Programa Bolsa Família, como um aparato de ações que institucionalizaram deveres aos estados e municípios para garantir atendimento aos objetivos do respectivo programa. A descentralização de competências que impulsionam ações a serem exercidas por diversos atores dos sistemas públicos de saúde, da assistência social e educação para garantir as condições dos beneficiários cumprirem as contrapartidas é que será pesquisada neste trabalho.

#### 4 REFORMA DO ESTADO E A TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O ESTADO COMO AGENTE REGULADOR DA CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO

O Estado contemporâneo assume novas formas de regulação, sendo a descentralização um mecanismo de gestão e execução das políticas públicas. Os estudos políticos anunciam a “era da reforma do Estado”. Reforma esta compreendida, de acordo com Krawczyk (2000), como um movimento em frente à nova ordem econômica, buscando consolidar a política econômica, ao mesmo tempo em que procura evitar o aumento da exclusão social.

Haddad (2003) e Gentili (1998) ressaltam que foi no Consenso de Washington, ocorrido na década de 1990, o encontro entre os países que decidiram pela adoção das reformas neoliberais. A disciplina orçamentária, privatização, focalização das políticas públicas, reforma fiscal e liberalização financeira, estão dentre o conjunto de ações que devem fazer parte da gestão das políticas públicas no contexto das reformas políticas.

Para Bobbio (1998), os reformistas buscavam a eficiência econômica do sistema e o aumento da produção como forma de minimizar as desigualdades sociais e estabelecer a democracia. Desse modo, os países que viveram a reforma na década de 90, de acordo com Wanderley (2000), tiveram períodos sobressalentes de intervenção estatal nas políticas públicas em curso, objetivando a busca da eficiência do sistema por meio da expansão econômica.

A intervenção estatal objetivava a desregulamentação da máquina pública, o que influenciou em uma gestão precária, das políticas sociais, principalmente das consideradas direitos básicos, tais como educação, saúde e segurança pública. Wanderley (2000) afirma que as reformas que foram impulsionadas na América Latina possuíam por finalidade corrigir as distorções de ineficiência e de improdutividade da máquina pública que gestava o Estado capitalista.

Na América Latina, com a reforma do Estado, as políticas universais foram reduzidas para uma política de focalização aos mais pobres. Haddad (2003) afirma que esses contextos são advindos da reforma do Estado, que ocorreu no Terceiro

Mundo, conjugada com as regras das instituições financeiras multilaterais, ou seja, com o financiamento externo. A economia continua prevalecendo sobre o social.

As medidas adotadas pelos países da América Latina, no bojo das reformas foram: flexibilização do mercado de trabalho, criação dos sistemas de seguridade social, privatização das empresas estatais, criação dos convênios de aberturas dos mercados comerciais entre países, reforma do setor público com vista à descentralização das competências e aumento da cobertura dos serviços educacionais, nos mais diversos níveis. A descentralização e a focalização das políticas públicas são consideradas como medidas da reforma do Estado.

Haddad (2003, p. 77), considera que:

A transferência das responsabilidades de implementação, financiamento e gestão das políticas para os governos locais e a sociedade civil, longe de significar o aumento da participação e controle social de diferentes atores na esfera pública, expõe a contradição entre a redução do papel do estado no financiamento das políticas sociais e a sua presença onipotente nos mecanismos de controle.

Na era da reforma, o Estado tem por função exercer o controle das mudanças, sendo o indutor dessas reformas, por meio das políticas públicas descentralizadas. De acordo com Boron (2003), o período de reformas neoliberais na América Latina é caracterizado pelo não crescimento da economia, não distribuição de riquezas, crises fiscais, aumento da dívida externa, aumento da pobreza e fragilidade política.

Para Colen e Azevedo (2004, p.1):

A partir dos anos 70 [...] tem havido uma forte pressão sobre as economias nacionais por políticas de equalização dos preços internos aos níveis internacionais, por políticas fiscais que evitem os déficits estatais e por políticas monetárias restritivas de combate à inflação. Indiferente à diversidade socioeconômica entre os países latino americanos, no final dos anos 90, há uma convergência na região em torno modelo de desenvolvimento baseado no mercado. Como demonstra o Informe do PNUD quase todos os países da América Latina apresentam altos índices de execução das reformas estruturais. O modelo de organização da economia sintetizado pelo Consenso de Washington, ajuste fiscal, redução da inflação, redução do tamanho do Estado, liberalização comercial e financeira, desregulamentação do setor privado, privatização foi implementado, mesmo que com algumas diferenças de intensidade e ritmo, em toda a região.

No Brasil, em especial a década de 90, é o momento em que o Estado brasileiro passava do caráter intervencionista para assumir na agenda pública a reforma do Estado como parte das políticas públicas em curso. Transformar as já existentes ou criar políticas que atendam à estrutura de um novo modelo de gestão, que desresponsabilize ao máximo a centralidade da União na execução das políticas públicas e responsabilize os entes federativos é componente central da reforma do Estado brasileiro, por exemplo, as privatizações ou terceirização dos serviços públicos.

No pós-regime militar, o governo do então presidente Fernando Henrique de Cardoso, de acordo com Diniz (2001), é considerado o período governista das reformas constitucionais, no qual houve uma reestruturação da economia, uma busca e consolidação de um novo modelo de mercado, os ajustes fiscais, a privatização e liberalização comercial. Porém, para a autora, já no final da década de 1990, ficou evidente a inoperabilidade do Estado em gestar a ação pública que as reformas exigiam.

Essa inoperabilidade faz menção ao discurso do enfraquecimento do Estado, mas de acordo com Diniz (2001), houve o estabelecimento de novas relações de poder no Executivo que concentrou o poder de decisão e da avaliação das políticas públicas, e a execução ficou legada aos entes federativos. Como a reforma estava correlata com as transformações dos Estados Nação, as oscilações econômicas afetavam os países da América Latina.

No caso brasileiro, esclarece Diniz (2001, p. 4) que a:

[...] crise de governabilidade que ciclicamente afetou diversos países latino-americanos, em decorrência não só das oscilações do mercado internacional, mas também do fracasso dos experimentos de estabilização econômica levados a efeito, a partir de meados dos anos 80. A percepção da ineficácia dos governos no tratamento de problemas críticos, como a inflação e o endividamento externo, gerou sentimentos de desconfiança e a perda de credibilidade das autoridades e instituições governamentais. No caso do Brasil, [...] esta crise de governabilidade foi percebida como efeito direto da sobrecarga da agenda pública pelo excesso de pressões externas, advindas quer da esfera social, quer do mundo da política.

Considerando Costa (1998), essa crise de governabilidade pode ser compreendida como advinda da deficiência do Estado em gestar os mecanismos de descentralização, em especial devido aos desequilíbrios econômicos. Adotar as orientações internacionais para a reforma do Estado corroborou para que os Estados latino-americanos tivessem que internacionalizar suas economias, do modelo de produção até a extensão das políticas sociais, que deixaram de ser intervencionistas e passaram a ser voltadas para um público focalizado.

Em conjunto com a questão fiscal, o Executivo divide o poder decisório com os entes federativos (Estados e municípios) com fins de operacionalizar as políticas públicas de habitação, educação saúde, assistência social, transporte e outras demandas que caracterizem necessidade de controle e regulação do Estado. Com a reforma do Estado, era esperada, maior capacidade de atuação do governo no âmbito da gestão governamental, dadas as maiores abrangências de extensões territoriais que passariam a ser contempladas com mais focalização das políticas econômicas de gestão e controle social.

A reforma do Estado propõe uma gestão econômica e social com vistas ao controle social por meio da focalização de serviços específicos, tais como: educação, saúde, assistência social, previdência social, transferência de renda, entre outros. O papel do Estado é decidir o processo de execução e de avaliação e, aos entes federados, cabe garantir a implementação e controle.

As transformações advindas da reforma do Estado, sempre obtiveram o primeiro intuito de gestar o universo econômico com vistas a atender aos interesses econômicos do mercado, permanecendo o social a mercê da focalização estatal. Maior controle, sem, contudo, aumentar a participação efetiva e controle social por diferentes atores civis na arena pública. Esta participação no bojo da reforma é até indicada, mas na prática ela ocorre com baixa densidade, conforme apontam pesquisas, por meio de conselhos representativos e assembleias segmentadas.

Aos municípios fica a incumbência de desenvolver ações cujo encargo seja voltado para o desenvolvimento social, político e econômico, atendendo ao ideal de Nação produzido pelo Estado, a partir das diretrizes advindas do capital externo. Com a



descentralização de atribuições que ocorreu na reforma do Estado, podemos apontar que existiu necessidade de desconcentrar as atribuições sociais e econômicas da instância federativa nacional, como mecanismo de intervenção do sistema econômico, para que a população extremamente pobre fosse objeto da municipalização dos direitos sociais, na tentativa de que os indicadores de problemas sociais fossem minimizados.

A reforma do Estado é um ponto de emergência para a compreensão da relação dos programas de transferência de renda com as políticas educacionais, pois é no bojo delas que os Estados e Municípios da Federação brasileira assumem o encargo de intervir na pobreza e nos desequilíbrios advindos da reestruturação econômica e política do sistema capitalista em curso.

As reformas educacionais, de acordo com Krawczyk e Viera (2003), justificaram-se na década de 1990, nos países latino-americanos, mediante apontamentos de pesquisas que afirmavam um hiato entre a reestruturação do setor produtivo e a necessidade de novas configurações que o Estado teria que assumir para atender à nova ordem mundial. A adoção do mercado como indicador das intervenções das políticas sociais, dentre estas, as educativas, foram os princípios das reformas do Estado, tendo, no bojo das transformações, as políticas educacionais.

De acordo com Gentili (1998, p.19):

A reforma administrativa [...] orienta-se por despublicizar a educação, a transferi - lá para a esfera da competição privada. Reduzida a sua condição de mercadoria, a educação só deve ser protegida, não por supostos direitos sociais, mas pelos direitos que asseguram o uso e a disposição da propriedade privada [...].

Mediante esse contexto, o autor afirma que o Estado mantém o controle das ações pedagógicas e administrativas, corroborando para que as políticas educacionais impactadas pela reforma do Estado sejam gestadas por meio da lógica do mercado, da terceirização de serviços, da responsabilização da sociedade civil pela fiscalização, da flexibilização das relações laborais, dos acordos sindicais, programas e projetos inalteráveis, das políticas compensatórias, adotadas como solução pontual para a crise social, da filantropia pedagógica, entre outras.

As transformações do Estado vieram dotadas de um ideal de rompimento com a exclusão educacional, por meio das políticas educacionais, porém no passo da lógica mercantil. De acordo com Gentili (1998), essa meta não lograria êxito, dado que a universalidade dos direitos sociais não consegue se materializar onde não existe a meritocracia na distribuição e execução dos serviços.

Para Gentili (1998), as políticas educacionais advindas da reforma do Estado centram suas ações no desempenho individual, não conseguindo de fato que a educação se materialize como uma política pública de superação da desigualdade. A política educacional também passa a ser modificada para desempenhar o papel de controle e regulamentação no sistema estatal da América Latina.

De acordo com Oliveira (2003), a década de 1990, no Brasil e em toda a América Latina demarca as reformas educacionais no cenário das políticas públicas. A descentralização e a focalização nos mais pobres são, assim, características das reformas do Estado da década de 90, que se fazem presentes no bojo das políticas educacionais.

No Brasil, a demarcação da reforma, no âmbito das políticas educacionais, ocorre, conforme Ferreira (2009), na década de 1990, cujo Estado utiliza sua função catalisadora, facilitadora e reguladora para que as políticas educacionais estivessem voltadas para as atividades de bens e serviços do mercado. Para a autora, a reforma da década de 1990 promove um modelo estatal baseado nas relações de força do mercado e na regulação estatal. Dessa forma, as políticas educacionais passam a se inserir no bojo da reforma do Estado, via papel regulador do Estado.

Para Ferreira (2009, p. 256):

As reformas educacionais empreendidas no governo FHC são caracterizadas, por grande parte dos estudos realizados sobre o período, por práticas descentralizadoras, de controle e de privatização. A reforma buscou consolidar a figura de um Estado gerencial, com capacidade de regulação social mediante a transferência a outros setores/instituições da responsabilidade de prestação dos serviços sociais. Com o olhar sobre o quadro político desse período da reforma, podemos entender o Estado gerencial como aquele que almeja uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil, buscando avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos e tratando os problemas por meio das agências reguladoras.

Considerando esse modelo de Estado regulador, as políticas educacionais passam a ser reformadas no que tange aos mecanismos de gestão, inserção de novos programas e projetos. Esse modelo não tinha uma relação apenas com o modelo de escola proposto pelo Estado, mas constituía uma descentralização de competências para Estados da Federação e Municípios que, de forma imediata, deveriam intervir nos mecanismos de participação da comunidade escolar, nas ações financeiras e até mesmo no projeto pedagógico.

As reformas educacionais, de acordo com Oliveira (2000), procuraram incorporar, no sistema educativo, o ideal da ciência, dos valores e dos procedimentos do mercado. Para o autor, a centralização e a descentralização foram duas características das reformas educativas que contribuiriam para compreendermos a gestão, financiamento, avaliação e controle de sistema. Aos entes federados ficou a incumbência da gestão e dos mecanismos de financiamento, ao Estado compete centralizar o controle do processo por meio das avaliações de impacto.

As reformas educacionais ocorrem com o objetivo de atender aos parâmetros da reforma do Estado: autonomia, participação e fiscalização da comunidade, novos padrões de gestão e modelos empreendedor-inovadores, parcerias público/privado, estabelecimento de padrão de qualidade, avaliação de sistema e ranqueamento das instituições.

Segundo Oliveira (2002), as reformas induzem à promoção/responsabilização de diferentes atores da administração pública. Cabe aos Estados da Federação, municípios e Distrito Federal a responsabilidade de gerir diferentes redes de escolas. As reformas educacionais adotaram, via políticas públicas, o discurso das possibilidades de melhoria da qualidade de ensino. Para tanto, foram implantadas políticas voltadas para um novo currículo, avaliação de desempenho dos professores, bonificação, gestão descentralizada.

Assim, as políticas educacionais implantadas vieram com a justificativa de melhoria da qualidade da educação; necessidade de qualificação da força de trabalho; ampliação da oferta escolar para milhões de crianças, jovens e adultos que ainda

estavam sem acesso à escolaridade obrigatória; aumento do fluxo escolar, entre outras

Para Zauli (1999, p. 43):

Os anos 90 foram marcados no Brasil, assim como em outros países, por importantes alterações na configuração e padrões de intervenção estatal. A par de um amplo conjunto de iniciativas voltadas para a reforma do Estado, em determinadas áreas, o tema e as práticas das diferentes modalidades de descentralização, entendida como um processo de transferência total ou parcial de funções [...] públicas estatais [...].

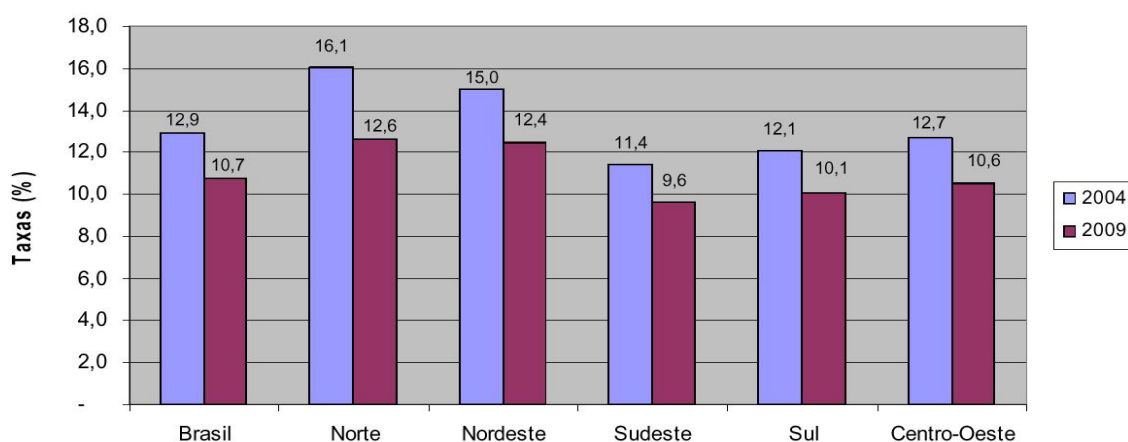
Atendendo aos intentos da reforma, os sistemas de ensino devem passar pelos instrumentos de avaliação em larga escala (Saeb, Prova Brasil, entre outras) e assim provar que cumpriram a agenda da reforma de modo eficiente e atingiram um bom lugar na classificação das escolas. Os motivos que colaboraram para que os sistemas de ensino adotassem a reforma educacional por meio das políticas educacionais foram: propor e realizar mudanças em detrimento das orientações/necessidades de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho, extensão da escolarização, contrastada com a redução idade-série, diminuição da repetência, sem, contudo, aumentar o ônus financeiro nesse processo.

O sistema de ensino que atende às expectativas da reforma do Estado é compreendido como eficiente. O processo do qual resultou a produção dos indicadores é de inteira responsabilidade do município. Nesse processo de reforma, as práticas pedagógicas focalizam a competência, as habilidades e a apropriação de conhecimentos. O final desse conhecimento é a “criatividade”, considerada prática inovadora e método exemplar.

Nas escolas, no bojo das reformas educacionais, duas metodologias pedagógicas sobressaem: as circenses e as voltadas para as habilidades e competências. As circenses adotam festas, teatros, passeios, jogos, entre outros “fast food” pedagógicos, de forma descontextualizada, e o fim do processo é remetido à nota, ou seja, à construção de indicadores para avaliação de impacto.

Pouco se exige do aluno em termos de conhecimentos, mas a participação nos espetáculos já basta e esses alunos, muitas vezes, um grupo desfilado dos acessos sociais, passam a somar as margens estatísticas de aprovados, sem, contudo, possuir noções dos conhecimentos mínimos estudados. O Gráfico 5 indica o quantitativo de analfabetos funcionais que refletem na estrutura organizacional da educação brasileira.

GRÁFICO 5 – PROPORÇÃO DE ANALFABETOS FUNCIONAIS  
**Proporção de analfabetos funcionais na população de 15 anos ou mais -  
 Brasil e Grandes Regiões - 2004 e 2009**



FONTE: IPEA  
 NOTA: GRÁFICO ELABORADO PELO IPEA

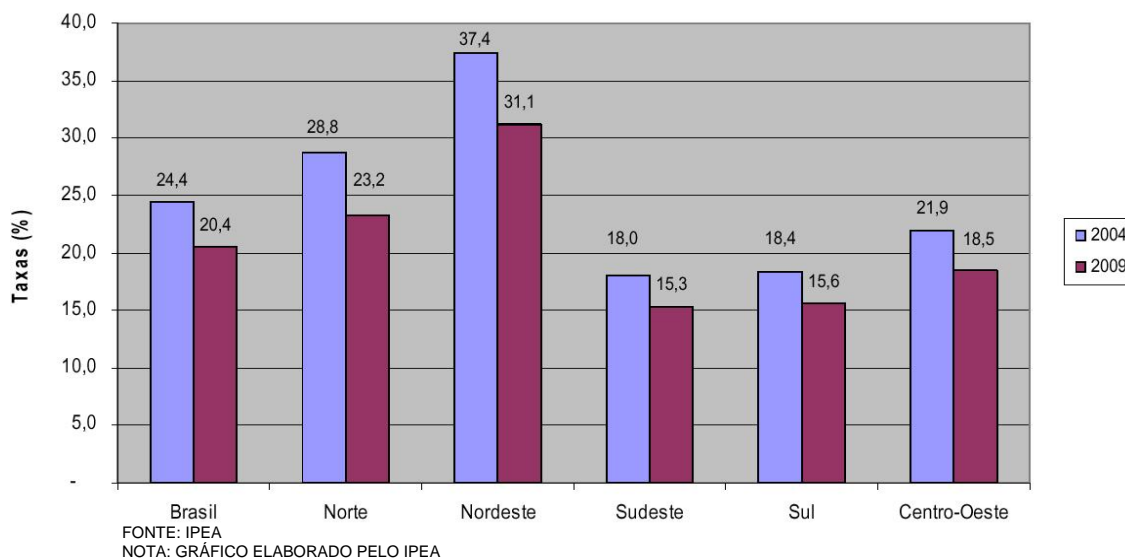
De 2004 a 2009, o Brasil reduziu apenas 2,2 a proporção de analfabetos funcionais. As regiões Norte e Nordeste são as que concentram o maior índice de analfabetos funcionais. A Região Sudeste é a que apresenta o menor indicador de analfabetos funcionais, porém reduziu apenas 1,8 de 2004 a 2009. Enquanto isso, a Região Norte reduziu 3,5 e a Nordeste 2,6 os indicadores de analfabetismo funcional, o que pode ser considerado índice significativo para o período.

De toda forma, esses são indicadores preocupantes, se analisados com os resultados das avaliações realizadas em todo o País, que apresentam um nível crítico ou muito crítico da apropriação dos alunos das noções básicas de leitura, escrita e cálculos matemáticos. Podemos afirmar, então, que as reformas educacionais implantadas nos anos 1990 não alcançaram a qualidade do ensino.

Enquanto em um mesmo sistema de ensino, no bojo das reformas educacionais, um grupo será beneficiado com ascensão social, outro ficará a mercê das políticas

sociais, para que possa sobreviver à margem do mercado ou em um escala de inferioridade social, à margem da exclusão. O Gráfico 6, indica a proporção de pessoas com menos de quatro anos de estudo no Brasil.

GRÁFICO 6 – PROPORÇÃO DE PESSOAS COM MAIS DE 15 ANOS COM MENOS DE 4 ANOS DE ESTUDO  
**Proporção de pessoas de 15 anos ou mais com menos de 4 anos de estudo - Brasil e  
 Grandes Regiões - 2004 e 2009**



No Brasil, conforme indica o Gráfico 6, as taxas decaíram, demonstrando que houve elevação do nível de escolaridade dos brasileiros. As melhores taxas também se apresentam na Região Norte e na Região Nordeste, aproximadamente 7,0 de elevação da escolarização, porém ainda fica um grupo nesse processo, representando o público-alvo das políticas focalizadas da reforma do Estado.

O Gráfico 6 demonstra a complexidade da universalização dos direitos sociais almejada pela reforma do Estado. A oferta não emana da materialização dos direitos sociais básicos. No caso brasileiro, para uma reforma que teve início na década de 90, no ano de 2009 ainda existia aproximadamente uma taxa de 4,0 pessoas com escolarização abaixo de quatro anos.

Os indicadores de analfabetos e dos anos de escolarização permitem refletir como as políticas educacionais atendem, na era da reforma, às perspectivas de regulação de conflitos, difusão da ideologia da união no que tange aos interesses do mercado, padrões de seletividade, fragmentação, modernização e tecnificação. Tudo isso

atrelado à consolidação dos sistemas educacionais regulados pelo Estado. De acordo com Zauli (1999), quando os governos descentralizam as competências para adotar as medidas reformistas, fazem-se necessárias medidas complementares e compensatórias. O programa de renda mínima é um exemplo dessa política.

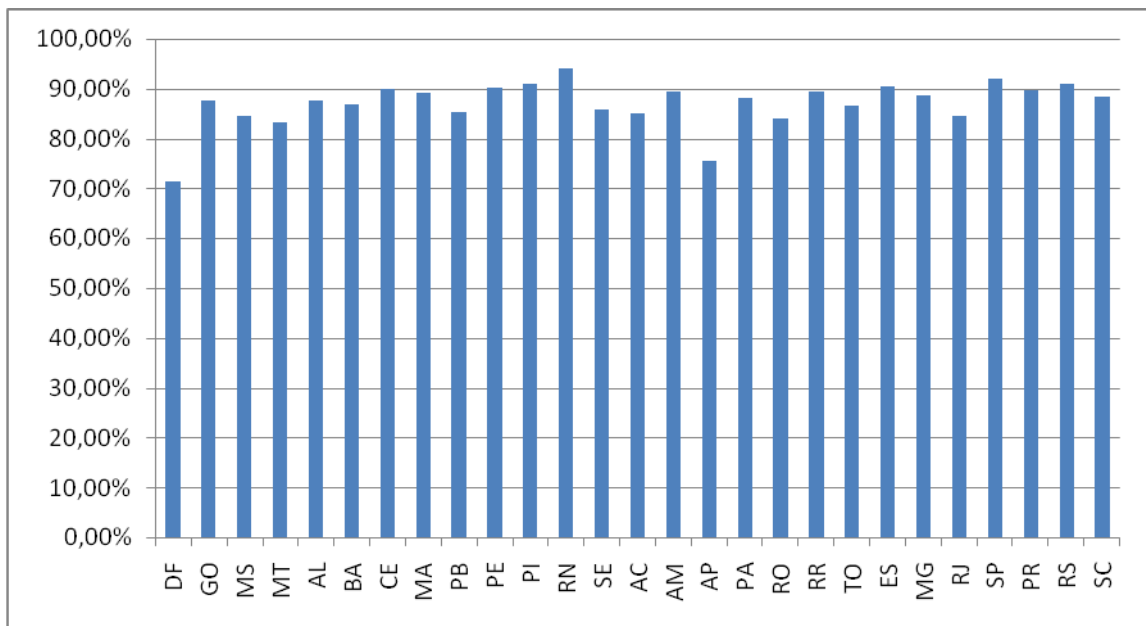
As políticas de transferência monetária, no âmbito da reforma do Estado, foram atreladas aos insumos educacionais, por meio da imposição das condicionalidades e contrapartidas pelo Estado, para fins de recebimento do benefício financeiro. A condicionalidade educação, no bojo das reformas educacionais, tem o papel de auferir responsabilização à família e ao Estado, acerca do papel dos entes federados na condicionalidade educação. Os estudantes com a condicionalidade educação na era da reforma do Estado atendem ao princípio da focalização da questão social, que é uma das marcas dessa reforma.

De acordo com Ivo (2004, p. 61):

A focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios idôneos para delimitar<quem> tem direito aos serviços básicos que se outorgam como subsídio público [...], a focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma política social <racional> (estratégica), no marco de economias abertas e competitivas. São políticas dirigidas às áreas consideradas “brandas”, ou seja, que não comprometam nenhum aspecto da reforma estrutural. Portanto, estão deslocadas da institucionalidade da proteção social. A sua operacionalização enfatiza: a diferenciação de acesso o subsídio à demanda; a focalização da população; a descentralização das ações; e a governança, ou seja, a mobilização de atores sociais e políticos numa ação concertada segundo objetivos e metas dos programas.

O Gráfico 7, divulgado pelo Governo Federal, indica a frequência dos beneficiários do Programa Bolsa Família. O indicador contribui para representar um mecanismo de controle social da transferência de renda com condicionalidade educação, em diferentes entes federados do território brasileiro. A frequência escolar, conjugada com as políticas focalizadas, é uma materialidade das políticas da reforma do Estado. As políticas educacionais são um instrumento de controle da indução do Estado no plano econômico e social.

GRÁFICO 7 – FREQUÊNCIA ESCOLAR



FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

Neto e Rodriguez (2007, p.13) afirmam:

As políticas educacionais concebidas nas últimas décadas do século xx e em desenvolvimento nesse início do século XXI devem ser compreendidas no âmbito das transformações econômicas, geopolíticas e culturais em curso no mundo capitalista contemporâneo. As reformas educativas implementadas atualmente, na maioria dos países da América Latina são decorrentes, portanto do processo de reestruturação pelo qual passa o capitalismo mundial sob égide dos princípios do neoliberalismo.

A educação é um importante mecanismo de gestão para o Estado, para viabilizar os programas de ajustes e estabilização reformistas. A condicionalidade educação é um eixo de gestão do Estado, para fins de focalizar a responsabilidade na gestão da escola das condições ofertadas para que possa ser cumprida a condicionalidade educação, para além da transferência de renda e baseada em contextos pedagógicos diferenciados.

De acordo com os autores, a articulação do processo educacional, com a reforma do setor público, atende às perspectivas neoliberais e da acumulação capitalista que é ofertar condições mínimas para os inválidos sociais e atender aos interesses das políticas descentralizadas neoliberais. Os pactos e os acordos, firmados para os beneficiários com a contrapartida educação, simbolizam mecanismos de mercado e transferência institucional na esfera escolar. A escola passa, então, a ser responsável pela busca de eficiência, pela redução e controle dos gastos e serviços



públicos, oferta de serviços de qualidade e descentralização administrativa, responsabilizando o máximo de pares possíveis no processo educacional.

De acordo com Ferreira (2009), em 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio da Silva, a adoção das políticas com foco na compensação e intervenção nos desequilíbrios continuou a ocorrer, e as políticas sociais de assistência social e educacionais foram remodeladas a um conjunto de ações de ajustes com foco na intervenção no social. O que fica mais nítido nas ações que ocorreram na era do governo Lula é a utilização de ações conjugadas pelas diversas Secretarias de Estado, para a contenção e gestão da pobreza pelos entes federados.

Oliveira (2009) afirma que, com a responsabilização da escola nos processos da distribuição de renda, políticas de saúde, alimentação, projetos de alfabetização, defasagem idade-série e inserção no mercado de trabalho, a escola adota outros modelos de funcionamento que colocam em questão sua função de construção do saber.

Desse modo, as políticas educacionais são consideradas como um elo entre o Estado e seus entes federados no controle da pobreza existente em diversos territórios da América Latina. Como exemplo, temos os casos brasileiros dos governos dos presidentes Fernando Henrique e Lula. Assim, Ferreira (2009, p. 9) ao analisar a fragmentação das políticas educacionais do governo Lula, afirma:

[...] o governo Lula lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE compreende mais de quarenta programas (avaliação de rendimento dos alunos – Prova Brasil, IDEB –, capacitação de docentes, adoção de piso salarial para professores, FUNDEB, o Planejamento de Ações Articuladas – PAR melhoria das condições de infra-estrutura das unidades de ensino e outras) com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no País.

Como aponta a autora, o objetivo desses programas era dar maior coesão às políticas educativas do Governo Lula, que se encontravam sob penalização por estarem desarticuladas no território nacional. Consideramos que o caráter regulador se intensificou, de modo a responsabilizar ainda mais os municípios pelas políticas educativas, que não perderam, de acordo com Ferreira (2009), seus aspectos de sobreposições de ações no cenário escolar.

O cenário das reformas educacionais nos governos que compreenderam o ano de 1994 até 2010 deve ser compreendido, de acordo com Ferreira (2009, p. 12) como:

[...] ações descentralizadas em todos os níveis e tanto no campo privado quanto no público, transferindo para as unidades federativas (para as escolas e para os trabalhadores da educação) as responsabilidades com a oferta do serviço social. Essa tendência continuou no governo Lula de forma mais sistemática porque foram construídos instrumentos gerenciais e adotadas práticas políticas de convencimento [...].

Como já afirmamos, a gestão das políticas educacionais, no que concerne às reformas do Estado, ocorre por meio da focalização das políticas educativas em busca de resultados imediatos. Políticas estas voltadas para estratégias de controle e regulação, objetivando a consolidação dos novos modelos de gestão pública para atender aos interesses do mercado e da relação do Estado com os civis. Na reforma do Estado brasileiro, as políticas públicas, dentre estas as de transferência de renda com condicionalidades, assumem a função de reguladora da pobreza, por meio das políticas descentralizadas e focalizadas

#### 4.1 O ESTADO E A CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO: PANORAMA BRASILEIRO DA REGULAÇÃO POR MEIO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Estado deve ser compreendido como um limite territorial, dotado de um ordenamento jurídico e de um sistema de legitimidade política legado a um soberano, por meio de um sistema político de escolha ou imposição do poder para que um soberano exerça o controle territorial, tendo como legítimo o uso da coerção, conforme afirma Bobbio (2009). O Estado é uma instituição social, que tem por função manter a organização política de um povo, por meio do uso legítimo da força.

A função do Estado é exercer o controle de um território a partir de uma racionalidade política. Essa racionalidade seguirá o contexto do Estado de direito, caracterizado pelas liberdades fundamentais, concorrência de mercado, política reformista de integração, separação e distribuição do poder. Essa distribuição tem a função de manter o território politicamente organizado e de posse de todos os fatos

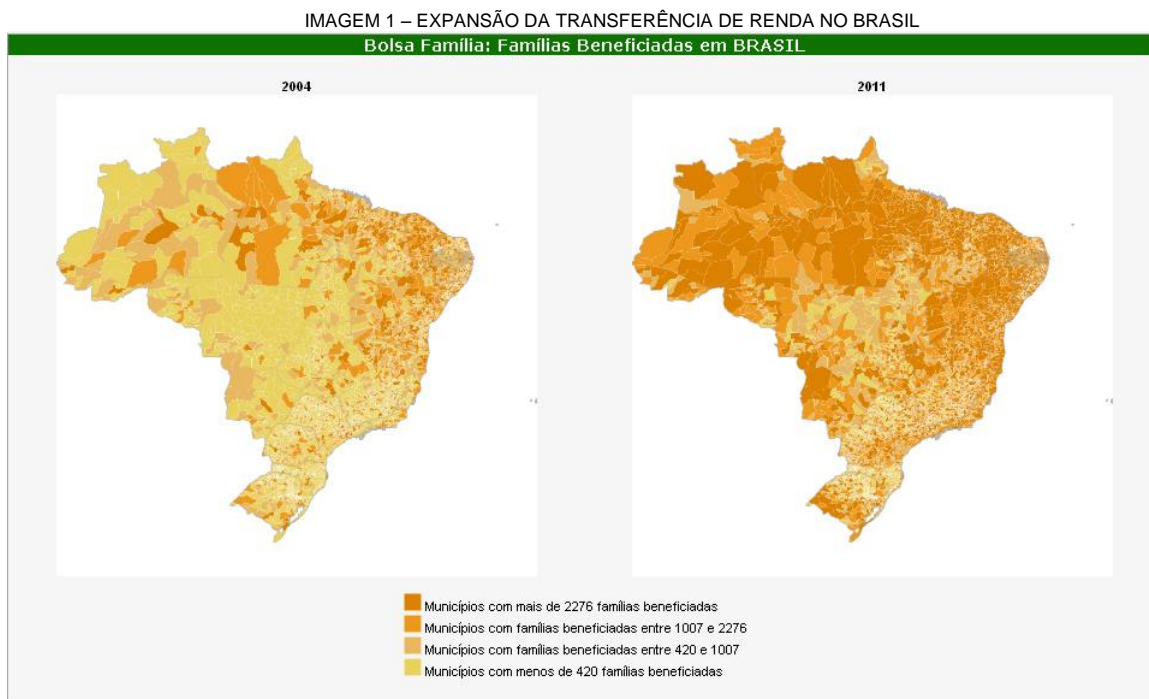
que ocorrem nos limites territoriais, para que, se necessário, seja feito o uso coercitivo sobre os próprios civis ou em desfavor de outras nações.

O Estado é uma estrutura social dotada do exercício do poder, por meio do qual é exercida a regulação e regulamentação de suas estruturas sociais. De acordo com Bobbio (2009), o Estado possui ideias, doutrinas, tradições e instrumentos políticos que o postula como nação. Estado é sinônimo de nação, onde encontramos o governo, que é o grupo em exercício das relações de poder por meio da máquina pública.

O programa de transferência de renda com condicionalidades Bolsa Família materializa o conceito de Estado como limite territorial, onde são exercidas as relações de poder entre governantes e governados, de modo que, sob uma organização hierárquica e de investiduras, se criam dispositivos constitucionais, a fim de execução da regulação social no território.

Esses dispositivos constitucionais, de legislações e decretos possuem por função servir de instrumentos políticos para que possam zelar pelo bem comum e o bem público daqueles que vivem em determinadas faixas territoriais, por exemplo, por meio de transferências monetárias.

O mapa, Imagem 1, de cobertura dos beneficiados do Programa Bolsa Família, tem como marco a maioria dos limites territoriais brasileiros contemplados com a transferência de renda. Os municípios, em sua maioria, já possuem, de acordo com o mapa, aproximadamente 420 até 2.300 famílias que são reguladas pela transferência de renda, significando o alargamento da regulação do Estado, por meio da proteção social.



FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Dessa forma, assumimos, conforme Barroso (2005, p. 6), que o Estado utiliza o Programa Bolsa Família para exercer a regulação como:

[...] ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos autores sobre os quais detém certa autoridade [...]. Esta definição põe em evidência, no conceito de regulação, as dimensões de coordenação, controle e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima, sendo por isso próxima da acepção que prevalece na literatura americana (no domínio da economia, mas também da educação) enquanto intervenção das autoridades públicas para introduzir "regra" e "constrangimentos" no mercado ou na ação social.

Essas regras e constrangimentos são inseridas nos ordenamentos políticos pelo programa bolsa família, com o objetivo fazer valer a jurisdição da instituição Estado, garantindo a integridade da instituição e o bem-estar dos civis que, naqueles determinados limites territoriais, habitam. Para isso, é o exercício do poder que se dará seja por meio da violência, seja até mesmo pelas políticas públicas ou sociais focalizadas, que garantam a coesão social nos limites territoriais.

A regulação tem por função permitir que políticas públicas possam ser unificadas, assegurar a ordem, o progresso e os ordenamentos políticos e jurídicos. Numa política pública em uma dada extensão, como no caso do programa bolsa família, é o Estado que regula, é ele que pode organizar ou pode suprimir. Nenhuma política

possui poder direto sobre os civis. Só o Estado pode delegá-la e torná-la legítima, exigindo obediência efetiva. Dessa forma, o Programa Bolsa Família assume o papel de exercício do poder, por meio da regulação, em um dado limite territorial, utilizado pelo governo brasileiro.

Sobre o exercício do poder, Bobbio (1998, p.521) afirma:

Uma sociedade estruturada com base nos automatismos do mercado corresponde certo tipo de poder, que Weber define como legal racional, e certo modo de transmissão dos comandos concretos. Poder é a possibilidade de contar com a obediência a ordens específicas por parte de um determinado grupo de pessoas. Todo poder carece do aparelho administrativo para a execução das suas determinações. O que legitima o poder não é tanto, ou não é só, uma motivação afetiva ou racional relativa ao valor: a esta se junta a crença na sua legitimidade. O poder do Estado de direito é racional quando, escreve Weber, "se apóia na crença da legalidade dos ordenamentos estatuidos e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder". Assim, a fé na legitimidade se resolve em fé na legalidade, e a legitimação da administração que transmite o comando político é uma legitimação legal.

Dentro da racionalidade desse Estado de direito, o comando político dos limites territoriais busca a regulação do mercado e da questão social como forma do exercício do poder. Bobbio (1998) declara que a questão social, desde o século XIX, perpassa as políticas de Estado, dadas as situações de flagelo social que passaram a fazer parte da agenda política da reforma do Estado.

Situações essas que culminaram com a criação, pelos Estados, de instrumentos de intervenção na questão social e na extensão e focalização dos seguros sociais. A transferência de renda com condicionalidade é uma materialidade da extensão dos seguros sociais, que o Estado utiliza como mecanismo de regulação, por meio da focalização do pobre e dos extremamente pobres.

No Quadro 3, mostramos como o Estado deve ser o indutor do estímulo, da ampliação, do monitoramento e da oferta dos serviços públicos. Às famílias compete o cumprimento das contrapartidas educação, saúde e assistência social.

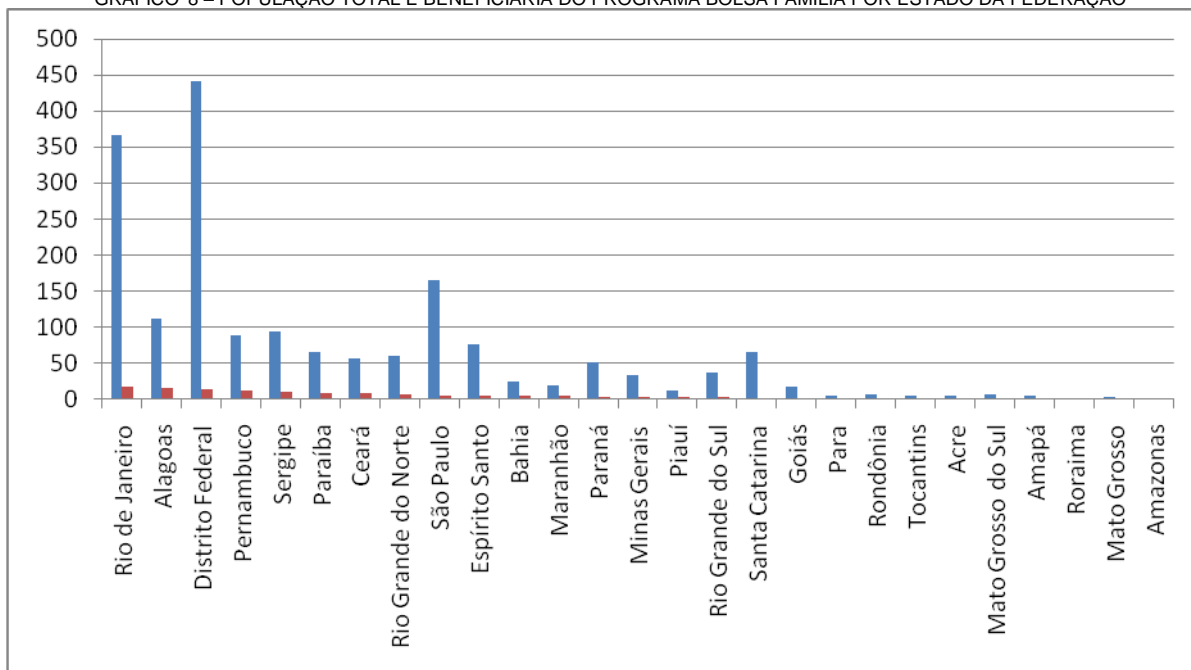
QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS CONDICIONALIDADES

OBJETIVOS DAS CONDICIONALIDADES NO BOLSA FAMÍLIA
<b>Para as famílias beneficiárias</b> , as condicionalidades são responsabilidades relacionadas ao cumprimento de ações nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social para melhorar as condições de desenvolvimento da família, principalmente das crianças e adolescentes.
<b>Para o Estado</b> (União, estados e municípios), as condicionalidades são um meio para estimular a ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos, monitorar as políticas públicas locais e identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

No território brasileiro, o Programa Bolsa Família possui, em cada km<sup>2</sup>, pelo menos um beneficiário da transferência de renda <sup>28</sup>. Assim o Estado, de forma potente, toma vulto da regulação dos civis por meio do repasse financeiro. O Gráfico 08 indica a relação da população total e da beneficiária da transferência de renda.

GRÁFICO 8 – POPULAÇÃO TOTAL E BENEFICIÁRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA POR ESTADO DA FEDERAÇÃO



FONTE: RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO/MDS- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
 NOTA: COR AZUL POPULAÇÃO RESIDENTE POR KM²/ COR VERMELHA PÚBLICO BENEFICIÁRIO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR KM²

<sup>28</sup> Estaremos considerando os nossos indicadores para situar o panorama do Programa Bolsa Família por km<sup>2</sup>. Esse exercício metodológico permite uma melhor discussão dos beneficiários da transferência de renda nos limites territoriais brasileiros, desconsiderando impactos do efeito da extensão territorial nos resultados.

No território brasileiro, na concentração populacional por km<sup>2</sup>, o Distrito Federal fica em primeiro lugar com 441,7; pessoas, em segundo lugar, temos o Rio de Janeiro com 366 pessoas; seguido de São Paulo com 166,2 pessoas; o Estado de Alagoas concentra 112,4 pessoas por km<sup>2</sup>; em quinto lugar, Sergipe, com 94,4 pessoas, seguido de Pernambuco com 89,5 pessoas; o sétimo lugar fica com o Estado do Espírito Santo com o total de 76,2 pessoas por km<sup>2</sup>.

O Estado da Paraíba, com 66,7 pessoas ocupa oitavo lugar; em nono lugar, com 65,5 pessoas, temos o Estado de Santa Catarina; décimo lugar Rio Grande no Norte com 60,0 pessoas; Ceará vem posteriormente com 56,8 pessoas; com o total de 52,4 pessoas por km<sup>2</sup>, o Estado do Paraná aparece na décima segunda posição; e o Rio Grande do Sul logo em seguida, na décima terceira com 38,0 pessoas; em décimo quarto, com 33,4 pessoas, está o Estado de Minas Gerais; em décimo quinto a Bahia com 24,8; e, em décimo sexto, o Estado do Maranhão, totalizando 19,8 pessoas por km<sup>2</sup>.

O Estado de Goiás aparece com 17,7 pessoas por km<sup>2</sup>, ocupando a décima sétima posição; seguido do Estado do Piauí com 12,4 pessoas por km<sup>2</sup>, ocupando a décima oitava posição; Mato Grosso do Sul possui 6,9 pessoas por km<sup>2</sup> representando a décima nona posição; a vigésima está com Rondônia com 6,6 pessoas; a vigésima primeira é o Pará com 6,1 pessoas por km<sup>2</sup>; a vigésima segunda posição está com Tocantins com 5,0 com pessoas por km<sup>2</sup>.

A vigésima terceira posição fica com o Estado do Acre com 4,8 pessoas por km<sup>2</sup>; na vigésima quarta está o Estado do Amapá com 4,7 pessoas por km<sup>2</sup>, a vigésima quinta, o Estado do Mato Grosso com 3,4 pessoas por km<sup>2</sup>; a vigésima sexta é o Estado do Amazonas com 2,2 pessoas por km<sup>2</sup> e, por último, no que se refere à concentração populacional por km<sup>2</sup>, é o Estado de Roraima com 2,0 pessoas.

Os Estados da Federação, quando analisados a partir do Gráfico 8, por km<sup>2</sup>, considerando a concentração da população beneficiária da transferência de renda, apresentam as seguintes concentrações: o Estado do Rio de Janeiro em primeiro lugar, concentrando 16 beneficiários por km<sup>2</sup>, Alagoas em segundo lugar com 15 beneficiários; o Distrito Federal aparece em terceiro lugar concentrando 13

beneficiários por km<sup>2</sup>; o quarto lugar do *ranking* é de Pernambuco com 11 beneficiários por km<sup>2</sup>; o quinto lugar é ocupado por Sergipe com 10 beneficiários; o sexto lugar é do Rio Grande do Norte com seis beneficiários por km<sup>2</sup>, a sétima posição está com o Ceará com sete beneficiários.

A oitava posição, concentrando quatro beneficiários por km<sup>2</sup>, ocupam os Estados de São Paulo, Espírito Santo e Pernambuco; a nona posição é do Estado do Maranhão com três beneficiários por km<sup>2</sup>; na décima posição, também dividem o lugar no *ranking*, os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Piauí que concentram a população beneficiária de duas pessoas por km<sup>2</sup>; já a décima primeira posição ficou com Santa Catarina, Goiás e Pará com apenas um beneficiário por km<sup>2</sup> nas extensões territoriais.

Em décimo segundo lugar, estão os Estados da Federação de Rondônia e Tocantins, concentrando 0,5 beneficiário; em décimo terceiro estão Mato Grosso do Sul e Acre com 0,4; beneficiário; em décimo quarto aparece Amapá com 0,3 beneficiário; por último, temos os Estados da Federação do Mato Grosso, Amazonas e Roraima, concentrando 0,2 beneficiário por km<sup>2</sup> do Programa Bolsa Família.

Os dados do Gráfico 8, o Eixo População Beneficiária, demonstram que o Estado do Rio de Janeiro aparece em primeiro lugar concentrando 16 beneficiários por km<sup>2</sup> e, na Região Sudeste, esse é o Estado que mais concentra os beneficiários por km<sup>2</sup>. Nenhum dos Estados que dividem a extensão territorial com o Rio de Janeiro possui similitudes em termos numéricos dessa concentração. O indicador nos permite considerar que é um Estado que concentra grandes índices de desigualdade social, dado o quantitativo de pessoas beneficiárias do programa de transferência de renda.

Quando comparado com a concentração populacional, o Estado do Rio de Janeiro, aparece em segundo lugar com 366,0 pessoas, estando à sua frente o Distrito Federal. Mas, na concentração dos beneficiários, o Distrito Federal aparece em terceiro lugar com 13 beneficiários por km<sup>2</sup>. Os dados chamam a atenção para a concentração da pobreza que existe no Distrito Federal, pois, enquanto o Distrito Federal concentra 13 beneficiários por Km<sup>2</sup>, Goiás possui 1 beneficiário, Mato Grosso do Sul 0,4 e Mato Grosso 0,2.



Podemos observar que o segundo Estado no ranqueamento da população beneficiária é o Estado de Alagoas, da Região Nordeste, que concentra 112,4 pessoas por km<sup>2</sup>, com 15 beneficiárias da transferência monetária. Na Região Nordeste, observamos, a partir do Gráfico 8, que os Estados que concentram maiores números de beneficiários por km<sup>2</sup> são Alagoas com 15 beneficiários e temos o Estado de Pernambuco com 11 beneficiários, Sergipe com 10 beneficiários, Paraíba com 8 beneficiários, Ceará com 7 beneficiários, Rio Grande do Norte com 6 beneficiários, Bahia e Maranhão com apenas 3 beneficiários. O último do *ranking* do Nordeste é Piauí com 2 beneficiários da transferência monetária.

Os indicadores demonstram que os Estados do Nordeste ocupam o ranking da concentração dos beneficiários do Programa Bolsa Família. A segunda, quarta, quinta, sexta, sétima, nona e décima posições de nosso ranqueamento expresso no Gráfico 8 são pertencentes à Região Nordeste. Logo, se a região é a que possui o maior quantitativo de beneficiários do programa de transferência de renda, deverá ser a região com maior focalização das políticas públicas, objetivando a retirada desses beneficiários da situação de pobreza e extrema pobreza, que é o objetivo do programa.

Na Região Norte de nosso país, similitudes se estabelecem no Gráfico 8, no que tange à concentração da população total. No *ranking* de análise, todos os Estados da região ocupam as últimas posições. Quando comparados com a população beneficiária do Programa Bolsa Família, temos o mesmo contexto, considerando apenas a delimitação territorial da Região Norte, em que temos por parâmetro o Estado do Pará com 1 e por último Amazonas com 0,2 beneficiário. A Região Sul também está no mesmo parâmetro de concentração de beneficiários 2, no Rio Grande do Sul e Paraná, e 1 em Santa Catarina.

Esses dados chamam a atenção para a concentração da população pobre e extremamente pobre. Apontam a necessidade de políticas focalizadas em territórios específicos, tal como na Região Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro e, no Nordeste, praticamente todos os Estados lideram os indicadores dos pobres e extremamente pobres.

Se o objetivo do programa é acabar com o círculo vicioso da pobreza por meio da transferência de renda com condicionalidades, de modo que estimule as funções do Poder Público em garantir os direitos sociais básicos e os beneficiários em acessar esses direitos, verificamos a focalização desses Estados, com intervenções na área de assistência, educação e saúde, como uma discriminação positiva, objetivando diminuir os indicadores de concentração da pobreza. O Gráfico 8 representa, no espaço territorial brasileiro, a concentração da necessidade de execução das políticas públicas focalizadas, para os pobres e extremamente pobres.

De acordo com o Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (2010, p. 4):

O programa bolsa família é um programa de transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Saúde e Educação com a finalidade de reforçar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos. [...] tem o objetivo de: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres; promover o acesso dessas famílias à rede de serviços públicos, especialmente os de saúde, educação e assistência social; promover a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da integração das ações sociais do Poder Público. O bolsa família atua em três dimensões necessárias para o enfrentamento da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do acompanhamento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e apoio ao desenvolvimento de capacidades das famílias por meio da articulação com programas complementares de capacitação, de geração de emprego e renda, de alfabetização, entre outros.

Os indicadores do Gráfico 8 apontam que a redistribuição de renda, mesmo focalizada como no caso do Programa Bolsa Família, atende ao que Bobbio (1996) aponta como possibilidade de resolução de manifestações sociais, pois, neste caso, distribuir renda significa, em um dado limite territorial, o exercício do poder com a sociedade civil por meio das ações financeiras. A recapitalização, pelos impostos fiscais, é que permitirá a adoção das políticas monetárias. No caso brasileiro, o Programa Bolsa Família é parte de formas de política da ação estatal, que objetivavam modificar a questão social da Nação, tendo mais controle social e descentralizando as competências de fiscalização. Transferir renda a um grupo

focalizado, pobre ou extremamente pobre significa intervenção financeira do Estado sobre esses segmentos.

O Estado passa a adotar ações que corroboram a adoção de atuações de sua política econômica, composta por três eixos: política monetária, fiscal e social. É por meio da política econômica que ocorre a integração da estrutura do Estado e da sociedade civil. O lugar que cada indivíduo vai ocupar nos limites territoriais é determinado pelo Estado por meio do aparelho burocrático, fazendo uso das relações de poder com o mercado e da regulação social por políticas públicas.

O Estado brasileiro, ao adotar as políticas de distribuição de renda focalizada, comporta, em sua estrutura, conforme Bobbio (1998), proteção do trabalho, segurança social, assistência sanitária, reconhecimento da família como agente essencial do processo de socialização, formação profissional, entre outros. Os Estados indicados no Gráfico 8, com maior concentração da população pobre e extremamente pobre, deverão ser signatários dessa estrutura protetiva que faz parte das ações do Estado, com transferência de renda condicionada.

Os indicadores permitem considerar o Programa Bolsa Família, como instrumento do exercício da vigilância e controle dos inválidos sociais por meio da transferência de renda. No Brasil, tanto o Mapa 1 quanto o Gráfico 8, nos permitem afirmar que os limites territoriais estão todos controlados pela política focalizada de transferência monetária. Os dados representam necessidades de intervenções no social, mais focalizadas em alguns Estados.

Por meio da transferência monetária, o Estado brasileiro deve ser considerado como uma instituição reguladora das disposições a que os entes federativos terão que ser submetidos para exercer o controle social sobre determinado território da Nação. Esse contexto Bobbio (1998) denomina de Estado de vigilância e controle, uma vez que as funções do Estado estão voltadas para mediar intervenções na reforma social, sem, contudo, relegar os interesses do mercado.

De acordo com Bobbio (1998, p. 529), o Estado:

[...] não pode, portanto, limitar-se a criar políticas sociais tendentes a assegurar complementarmente a integração do mercado. Pelo contrário, tem de fazer face à perda de controle social, que se manifesta essencialmente como crise de motivação [...] em relação aos valores tradicionais do individualismo e do profissionalismo, pondo em ação uma ampla rede de vigilância e controle, que compreenda, não só a ampliação do aparelho policial, como também o incremento de vastos setores do chamado trabalho social (conselheiros familiares, centros de preparação profissional, alojamento, círculos juvenis, etc), capazes de remediar a perda das motivações que eram tradicionalmente ministradas pela família.

Esse controle é necessário para o estabelecimento da rede de vigilância e controle é exercido no território brasileiro por meio dos programas de transferência de renda, afunilando-se mais ainda, quando este condiciona o recebimento financeiro ao cumprimento das contrapartidas. Os beneficiários do programa com filhos em idade escolar obrigatória recebem transferências monetárias variáveis como estímulo ao acompanhamento escolar da vida dos filhos, conforme Tabela 1, que registra o percentual dos beneficiários com a condicionalidade educação no território brasileiro.

TABELA 1 — TOTAL DE BENEFICIÁRIOS COM PERFIL EDUCAÇÃO E ACOMPANHADOS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Região	Total de beneficiários	Perfil educação e acompanhado	%
Sul	7,5	6,4	85%
Sudeste	37,6	31,3	83%
Centro-Oeste	9,7	7,2	74%
Norte	4,3	3,3	77%
Nordeste	82,5	68,2	83%

FONTE: RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO- MDS  
 NOTA: NÚMEROS EXPRESSOS NA MÉDIA DE PESSOAS POR KM<sup>2</sup>

A Região Sul é a que concentra os maiores indicadores de beneficiários com perfil educação e/ou acompanhados pela educação. O total de 85% da população beneficiária possui relação com a condicionalidade educação; o segundo lugar do *ranking* fica com as Regiões Sudeste e Nordeste com 83%, o terceiro com o Norte com 77% e quarto com o Centro-Oeste com 74%.

Observamos que, mesmo a Região Nordeste ocupando o *ranking* no total de beneficiários, esta não aparece em primeiro lugar nas percentagens da população coberta com a condicionalidade educação, que se encontra em 85% na Região Sul de nosso país.

E a região Centro-Oeste, embora ocupe no *ranking* o quarto lugar na concentração da população beneficiária, está em último lugar quanto à população coberta com a condicionalidade educação. Devemos apontar que esse dado pode variar nessas regiões, pois ter o perfil educação é estar na faixa de escolaridade obrigatória em lei e estar na base do cadastro único. Já ser acompanhado pela educação é estar na situação de beneficiários da transferência de renda.

Estas discrepâncias podem ser explicadas, de acordo com o Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (2010), pois as condicionalidades desse programa são mecanismos que os Estados utilizam para reforçar o exercício e o acesso aos direitos sociais básicos, como os serviços de saúde, educação e assistência social, contribuindo, assim, para o alcance dos objetivos do programa, que é romper o ciclo intergeracional da pobreza. São grupos focalizados que serão acompanhados pela educação e não todos com o perfil educação.

Os dados confirmam que a extensão das condicionalidade faz parte da ação de vigilância e controle do Estado brasileiro, por almejar a seguinte meta: elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos, por exemplo, a elevação do nível de escolarização.

De acordo com o Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (2010, p. 6):

O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias pobres, estejam eles relacionados à oferta dos serviços ou à dinâmica sociofamiliar, e identificar as áreas e os casos de maior vulnerabilidade, construindo assim diagnósticos sociais territorializados com base nas informações obtidas e nas situações identificadas. A partir desse mapeamento, é possível implementar medidas que contribuam para orientar as ações de governo, principalmente na área das políticas sociais, para uma atuação intersetorial integrada, também territorializada, e centrada na unidade familiar. Esse processo representa uma importante aproximação entre o poder público e as famílias mais vulneráveis, visando apoiá-las na superação de suas vulnerabilidades e das condições socioeconômicas associadas à pobreza.

As condicionalidades funcionam da seguinte forma: são os compromissos assumidos pelas famílias (contrapartidas) e pelo Poder Público (condição) nas áreas

de Educação, Saúde e Assistência Social. A condicionalidade educação exige que crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos tenham a matrícula e a garantia da frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal; já os adolescentes de 16 e 17 anos, pelo menos 75% da frequência escolar.

Na Saúde, os compromissos são a atualização do calendário de vacinação das crianças com idade abaixo de sete anos e acompanhamento do peso, altura, entre outros. As gestantes e nutrizes devem fazer o pré-natal e, ao ganhar a criança, devem proceder ao acompanhamento da própria saúde e da criança. Dentro da contrapartida saúde, devem ser realizadas atividades educativas sobre aleitamento e alimentação.

Já a Assistência Social prevê ações de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco de trabalho infantil, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. As condicionalidades do Programa Bolsa Família expressam a ação do Estado, de acordo com Bobbio (1998), na esfera política ordenando ou proibindo alguma coisa, neste caso, é a transferência de renda que deverá, por meio das condicionalidades, promover efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, conforme descreve o Quadro 4.

QUADRO 4 – CONDICIONALIDADES/CONTRAPARTIDAS

ÁREA	COMPROMISSOS / CONDICIONALIDADES	PÚBLICO
Saúde	acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças	crianças menores de sete anos
	pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes	gestantes e nutrizes
Educação	matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%	todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
	matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%	adolescentes de 16 e 17 anos, que sejam beneficiados pelo BVJ
Assistência Social	frequência de 85 % no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Peti	crianças e adolescentes até 15 anos, beneficiários do Peti/ PBF

FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

As condicionalidades da transferência monetária representam o exercício de um domínio exclusivo sobre um território, o estabelecimento de normas via legislação, objetivando conquistas, manutenção, defesa, ampliação e robustecimento do poder estatal sobre os civis. Serão as políticas educacionais, de saúde e de assistência social responsáveis pela ação estatal que garanta o poder sobre os civis. As condicionalidades nada mais são do que exercício do poder político.

Bobbio (1998, p.1186) afirma que:

[...] entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao poder. Este tem sido tradicionalmente definido como <consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem> (Hobbes) ou, analogamente, como <conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados> (Russell). Sendo [...] o domínio sobre os outros homens, o poder é definido por vezes como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina malgrado seu, o comportamento. [...] o domínio sobre os homens não é geralmente fim em si mesmo, mas um meio para obter [...] < os efeitos desejados>, o poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem [...] relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos [...].

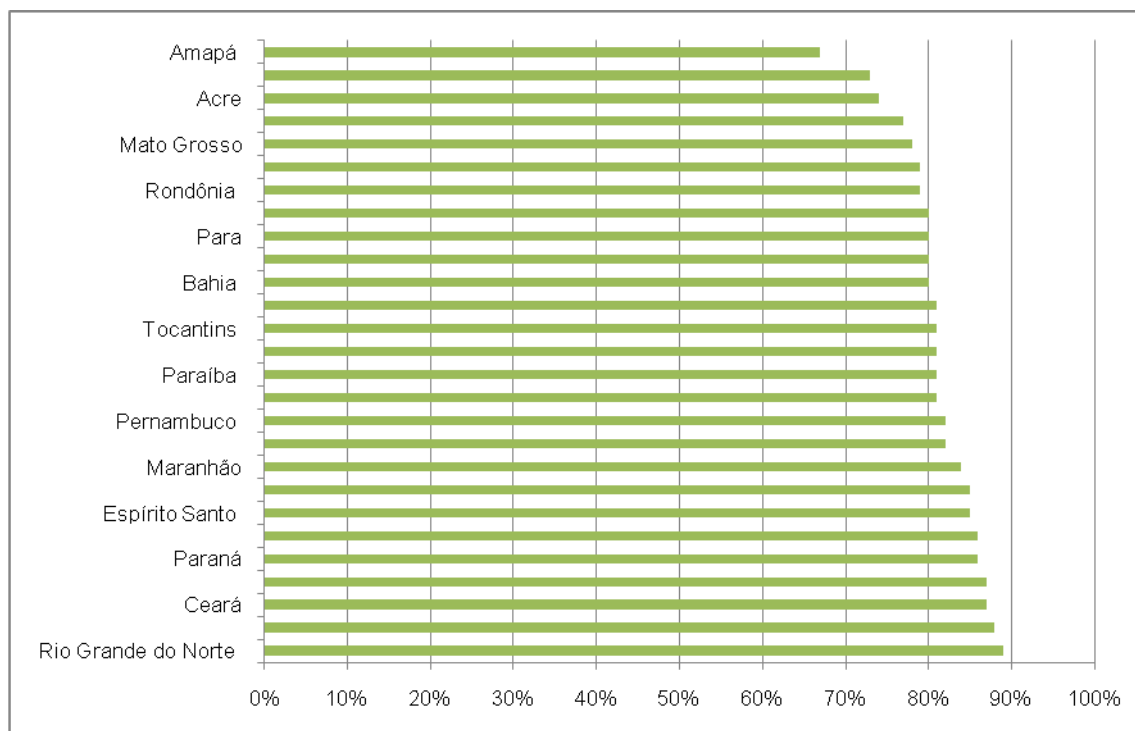
Para o Estado brasileiro, o acompanhamento da condicionalidade educação possibilita: o monitoramento individual da frequência escolar de crianças e adolescentes, da situação de vulnerabilidade social, desenvolvimento de ações que promovam a permanência e a progressão escolar, oferta de condições de escolarização, posicionamento no mercado de trabalho, continuidade dos estudos e responsabilização do Poder Público na garantia das condições necessárias para que os beneficiários possam cumprir as contrapartidas, bem como a ampliação da cobertura e melhoria da qualidade da educação.

Os processos de condicionamento e contrapartidas representam o Estado brasileiro no controle dos processos de produção e de distribuição de bens. É uma política que, além de perpassar pelo controle social, faz parte das metas econômicas do território, por almejar relações entre o processo de escolarização e o mundo do trabalho.

O que o mercado demandar por qualificação de mão de obra, os entes federativos devem oportunizar condições de inserção dos beneficiários do Programa Bolsa

Família. Os inválidos que não conseguirem acessar os insumos sociais devem ser controlados por programas sociais estatais, para que sejam nivelados nas estruturas estatais. O Gráfico 9 indica a distribuição dos beneficiários com a condicionalidade educação no território brasileiro:

GRÁFICO 9 – PERCENTUAL DOS ACOMPANHADOS PELO PROGRAMA BOLSA FAMILIA



FORNTE: RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO BOLSA FAMILIA E DO CADASTRO ÚNICO- MDS  
 NOTA: NÚMEROS EXPRESSOS NA MÉDIA DE PESSOAS POR KM²

O Estado do Rio Grande do Norte é o que concentra o maior número de beneficiários acompanhados pela educação (89% do total de beneficiários possui a condicionalidade educação como contrapartida da transferência de renda recebida) mesmo com a sétima posição, quando consideramos o total de beneficiários com perfil educação.

O segundo lugar é do Estado de São Paulo (88% da população acompanhada com a condicionalidade educação). O terceiro lugar está com os Estados do Piauí e Ceará, totalizando 87% dos beneficiários com perfil educação acompanhados pela educação. O quarto lugar fica com os Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul e Paraná) com 86%; o Estado do Espírito Santo, em conjunto com Minas Gerais com o total de 85%, ocupa a quinta posição no *ranking*.



O Estado do Maranhão, com 84%, Pernambuco e Alagoas com 82% ocupam a sexta e sétima posição. Deixando o oitavo lugar para os Estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Santa Catarina e Paraíba, com 81% de beneficiários com a condicionalidade educação. O Estado de Goiás aparece com 80% na nona posição, em conjunto dos Estados do Pará e Amazonas.

Em décimo lugar, temos Rondônia e Sergipe com 79% da população beneficiária coberta; em décimo primeiro Mato Grosso com 78%; na décima segunda posição, com o percentual de 77%. O Estado do Acre aparece com 13% e, na antepenúltima posição, temos o Distrito Federal com 73% da população no perfil educação acompanhada pelo Programa Bolsa Família. Em último, o Amapá com um percentual relativamente baixo (67%) dos beneficiários com a condicionalidade educação.

Os dados do Gráfico 9 apontam para a dispersão dos beneficiários com condicionalidade educação, nos diversos Estados da Federação do Brasil, com percentuais iguais em regiões geográficas diferentes, como é o caso dos Estados do Ceará e Piauí, Rio grande do Sul, Paraná, Espírito Santo e Minas Gerais.

Já Santa Catarina, localizada na Região Sul, Rio de Janeiro na Sudeste, Mato Grosso do Sul na região Centro-Oeste, Tocantins na Norte e Paraíba no Nordeste apresentam percentuais iguais (81%) e são de regiões geográficas distintas, bem como Goiás, Amazonas, Rondônia e Sergipe no mesmo contexto de igualdade percentual no Gráfico 9.

Para fins analíticos, podemos considerar, a partir do Gráfico 9, que os Estados da Federação que mais possuem beneficiários com perfil educação acompanhados pelo Programa Bolsa Família, ou seja, beneficiários do Programa Bolsa Família com a condicionalidade educação, são os Estados do Rio Grande do Norte, São Paulo, Piauí, Ceará, Rio Grande do Sul e Paraná.

Já os Estados que possuem os menores indicadores da população beneficiária com a condicionalidade educação são Amapá, Acre, Roraima e Mato Grosso e também o Distrito Federal. Os Estados da Federação que ocupam os maiores indicadores da

população coberta com a condicionalidade educação estão na Região Nordeste, Sul e Sudeste. Essas regiões concentram a população acompanhada pelo Programa Bolsa Família.

Os Estados que possuem menores indicadores da cobertura da condicionalidade educação estão nas Regiões Norte e Centro-Oeste que concentram, nos dados, os menores indicadores da população com perfil educação e acompanhada pelo Programa Bolsa Família.

Quando comparamos esse percentual da população com a condicionalidade educação e da população beneficiária, observamos algumas discrepâncias consideráveis. Temos o Rio de Janeiro ocupando o *ranking* dos beneficiários com perfil educação, mas, em contrapartida, a sua população coberta só corresponde aos 81%.

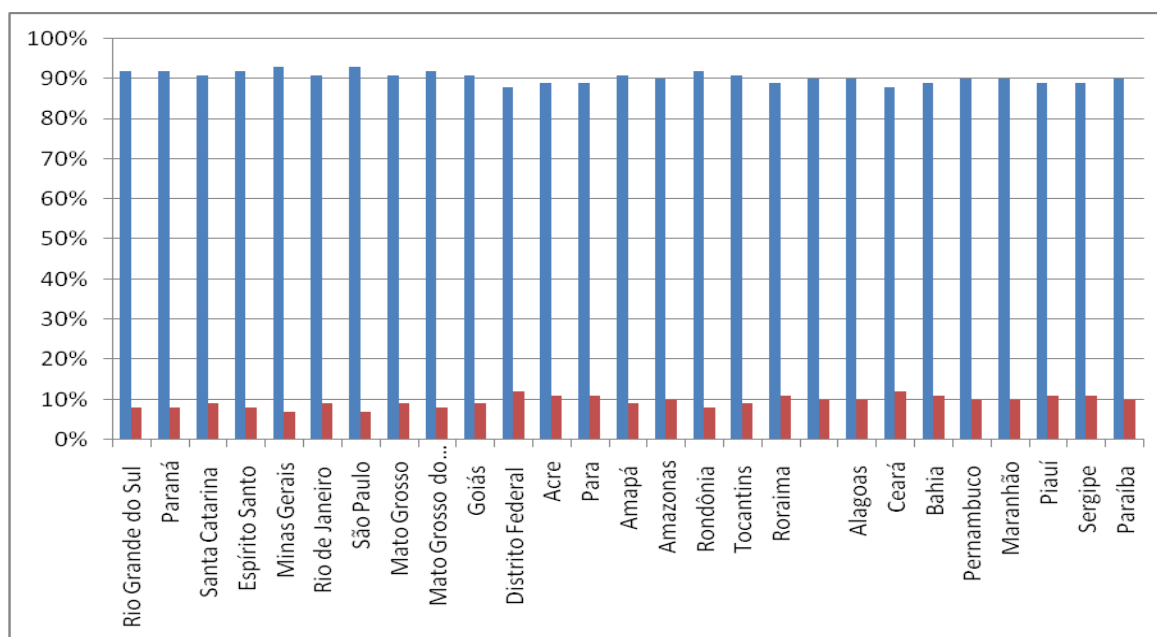
O Rio Grande do Norte, no perfil educação, está na sétima posição. Quando analisado em termos percentuais, vai para o primeiro lugar na concentração da população coberta com a condicionalidade educação. Os Estados Amazonas, Roraima e Mato Grosso convergem em ambos os eixos analíticos (da concentração de beneficiários com perfil educação e percentual coberto com a condicionalidade educação) uma vez que ocupam os últimos indicadores.

Esse indicador chama a atenção quanto à condicionalidade educação, que revela um modelo de Estado preocupado em organizar, nos territórios brasileiros, um ordenamento político de modo que os súditos ou beneficiários da transferência de renda fiquem subordinados a uma nova forma de organização do poder, expressamente político, exercido por meio das políticas sociais. A relação ter perfil educação e ser acompanhado permite a reflexão da utilização da máquina administrativa para o exercício do poder, como outra característica da organização estatal das condicionalidades no que tange à organização territorial do Programa Bolsa Família.

O Estado, como detentor da utilização da coerção em defesa de um território e do bem comum dos que ali habitam, deve utilizar a máquina burocrática para garantir

as políticas de segurança social aos súditos. Ser acompanhado pela educação, no Programa Bolsa Família, passa a ter um caráter de distinção no âmbito da segurança social, pois esse beneficiário tem uma distinção em frente aos demais, porque, além da transferência monetária, poderá receber valores variáveis para que cumpra contrapartidas que o Estado põe como necessárias. No território brasileiro, o público-alvo das condicionalidades está dividido em dois grupos, conforme o Gráfico 10.

GRÁFICO 10 – TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR FAIXA ETÁRIA



FONTE: RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO/MDS- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
 NOTA: COR AZUL PÚBLICO BENEFÍCIO VARIÁVEL/ COR VERMELHA BENEFÍCIO VARIÁVEL JOVEM

O maior público da condicionalidade educação está com a idade entre 6 e 15 anos. A probabilidade é que esse público ainda se concentre no ensino fundamental. Apenas 10% se encontram no ensino médio, ou seja, estão na faixa etária de 16 e 17 anos e são beneficiários da transferência de renda.

Quando analisados a partir das faixas etárias (6 até 15 anos– benefício variável) e (16 até 17 anos- benefício variável jovem), notamos que o faixa etária dos beneficiários, em todos Estados da Federação, é de 90% entre 6 até 15 anos de idade, ou seja, a maioria dos beneficiários está com o perfil de 6 até 15 anos recebendo o benefício variável, e a faixa etária demonstra que estão nas séries do ensino fundamental da educação básica, podendo alguns, que já estão com 14 ou

15 anos, estar no primeiro ano do ensino médio. Apenas 10% é a variação que é representada acerca do benefício variável vinculado ao adolescente.

Os Estados do Acre, Sergipe, Ceará, Distrito Federal, Bahia, Pará, Piauí e Roraima possuem os melhores indicadores da população beneficiária com o benefício variável jovem, aproximadamente 12% dos beneficiários da transferência monetária, contrastando com o percentual de aproximadamente 88% atendido pelo benefício variável. Minas Gerais e São Paulo estão entre os Estados com menor número de beneficiários com a idade entre 16 e 17 anos, apenas 7%. E com os maiores indicadores de benefício variável, mais de 90%.

De modo geral, os Estados da Região Sudeste não ultrapassam os 9% de cobertura do benefício variável jovem. A Região Nordeste é a única em que todos os Estados atingiram 10% do público coberto pela condicionalidade educação, com benefício variável jovem. As Regiões Norte e Sul também possuem uma boa cobertura do benefício variável, mais de 90%.

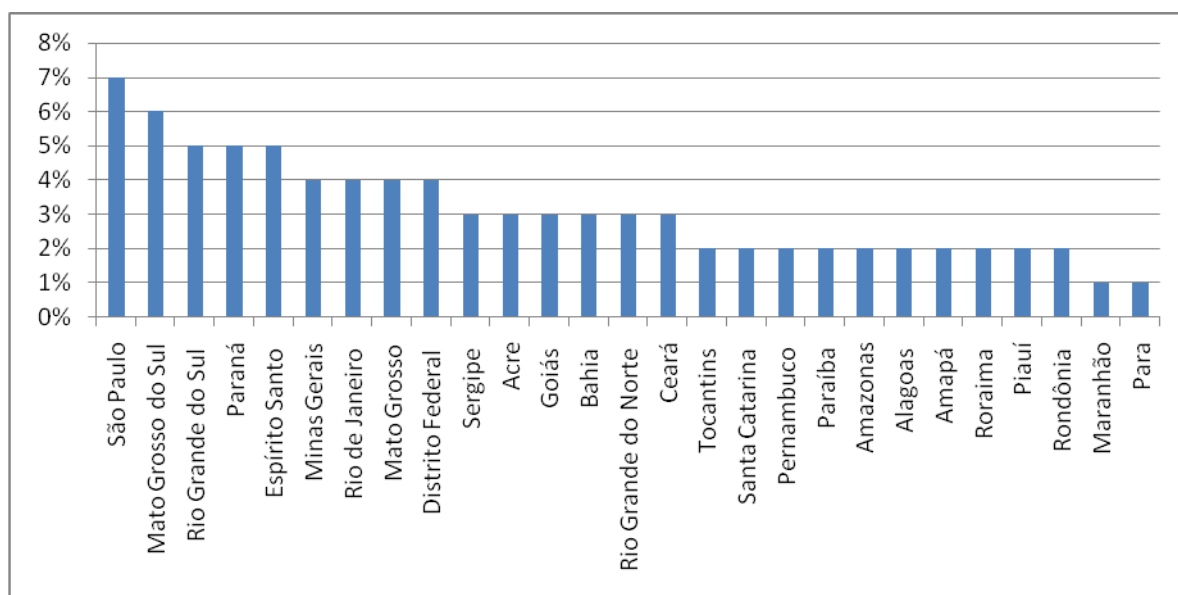
Esse indicador permite considerar que, de Estado para Estado, a focalização das políticas educacionais tende a ser diferente. É evidente que os dados chamam a atenção para a baixa cobertura dos alunos do ensino médio, porém essa problematização necessitaria de outras pesquisas e indicadores para ser respondida. Neste momento, os dados permitem apontar que é necessário focalizar políticas em todos os Estados para cobrir os alunos com o benefício variável jovem. Políticas educacionais que contemplem: problemas de defasagem idade/série, inserção dos jovens fora da escola, alcance da transferência monetária para os jovens que são partes do público-alvo, mas, por algum motivo, não recebem.

O processo de cumprimento das contrapartidas deve ser caracterizado como um modelo de política de integração e reunificação dos beneficiários nos limites territoriais da Nação e é exercido por meio da máquina administrativa, que deve prezar pela eficiência e funcionalidade, atendendo às relações de poder entre Estado e mercado e Estado demais interesses dos estratos sociais. De acordo com o Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (2010, p. 4):

[...] por meio da articulação entre a gestão do Programa Bolsa Família e as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. No âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelo PBF e pela assistência social, articula-se com os Ministérios da Saúde e da Educação e realiza a identificação e o repasse das informações sobre as famílias e seus integrantes a serem acompanhados, para efeito das condicionalidades, pelas respectivas áreas. Nos Estados e Municípios também é fundamental a articulação e a organização do fluxo de trabalho entre as Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social e o responsável pelo PBF

Em relação ao ensino fundamental, os dados apontam a necessidade de focalizar ações educativas que contribuam com a permanência desses jovens no processo de escolarização. Considerando que o programa de transferência de renda possui, aproximadamente, oito anos, é alto os indicadores dos beneficiários no ensino fundamental, bem contrastante com os beneficiários no ensino médio. O Gráfico 11 mostra o descumprimento da condicionalidade educação.

GRÁFICO 11 – DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES



FONTE: RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO/MDS- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Os primeiros indicadores que aparecem são do Estado de São Paulo, que ocupa o *ranking* na concentração da população beneficiária do Programa Bolsa Família com condicionalidade educação e descumprindo a respectiva condicionalidade. O respectivo Estado possui 7% de seus beneficiários na situação de quebra das condicionalidades da transferência de renda.

Ocupando a segunda posição, temos o Estado do Mato Grosso do Sul, com 6% de quebra das condicionalidades do programa, e os percentuais entre os vários Estados da Federação começam a ficar similares. Por exemplo, Rio Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo possuem 3% da população beneficiária que quebraram as respectivas condicionalidades. Já Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso e o Distrito Federal comungam 4% de quebra das condicionalidades e a quarta posição em nossa tabela.

Goiás, Acre, Rio Grande do Norte, Ceará, Bahia e Sergipe totalizam 3% de quebra das condicionalidades e a quinta posição em nosso ranqueamento. Em penúltimo lugar, com 6%, temos os Estados da Paraíba, Piauí, Pernambuco, Alagoas, Roraima, Tocantins, Rondônia, Amazonas e Amapá. Todos esses Estados da Federação estão com o mesmo percentual e posição de sexto lugar no *ranking* de descumprimento das condicionalidades. Em último lugar, aparecem os Estados do Maranhão e Pará com 1% de quebra das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Observamos que os Estados que concentram o maior número de quebra das condicionalidades estão na Região Sudeste (São Paulo) e na Região Centro-Oeste, (Mato Grosso do Sul). Já Maranhão, na Região Nordeste, e Pará, na Região Norte, comportam os menores indicadores da condicionalidade educação, com apenas 1% da quebra. São regiões distintas de nossos Estados da Federação que nos chamam a atenção pelos indicadores semelhantes que ocupam em meio à diversidade econômica e política de nossas regiões.

Observamos que os Estados da Federação da Região Nordeste e Norte estão entre os que possuem os melhores indicadores de cumprimento da condicionalidade educação. Na Região Sudeste, São Paulo e o Espírito Santo dividem a posição, em âmbito regional, dos primeiros indicadores de quebra das condicionalidades. Minas Gerais e Rio de Janeiro empatam com 4%. Santa Catarina é o único Estado da Região Sul que divide o ranking com os Estados do Nordeste e Norte. Paraná e o Rio Grande do Sul, considerando a população por km<sup>2</sup>, quebram as condicionalidades em torno de 3% a mais que o Estado de Santa Catarina.

Na Região Centro-Oeste, a diferença significativa fica com Mato Grosso do Sul, que ocupa o segundo lugar no *ranking*, quando comparado com os demais Estados da Federação e, dentro da organização regional, também é o maior indicador significativo, quando comparado com os demais Estados da região (entre 4% e 6%).

Os dados demonstraram como o Programa Bolsa Família é utilizado pelo Estado, para fins de manutenção do bem-estar da população que se encontra em seus limites territoriais. Esse é um mecanismo de regulação. Como afirma Bobbio (1996), o bem-estar é um objetivo prestigioso da gestão do poder. No caso brasileiro, esse bem-estar é almejado por meio da transferência monetária.

A condicionalidade educação é utilizada no território brasileiro como um progressivo processo de integração social. Condicionar que beneficiários cumpram a contrapartida educação remete a um Estado que, em seus limites territoriais, exerça, por meio da transferência monetária, a ponte entre sociedade e Estado.

A condicionalidade coloca todos os pares na mesma condição de beneficiários da transferência de renda, mas o rompimento com do círculo vicioso da pobreza vai variar de território para território, não sendo uníssono e sim incongruente. As incongruências, no que tange ao Bolsa Família no território brasileiro, são identificadas pela quebra da condicionalidade educação por parte do público beneficiário.

Sobre essa incongruência, Bobbio (1996, p. 573) afirma:

Em toda sociedade existem vários obstáculos à transformação de um componente do status em outros e, por isso, não obstante a tendência ao equilíbrio entre os diversos componentes, sempre se verificam fenômenos de incongruência. Se esta não atingir só os indivíduos, mas também grupos sociais inteiros, é provável que ela se torne a base da formação de ações coletivas e de movimentos sociais tendentes a modificar o sistema de estratificação. As incongruências de status são, de fato, uma das fontes primárias da mudança social.

A condicionalidade educação é um dispositivo de regulação do Estado, dentro da transferência de renda. Regular o processo de escolarização nos limites territoriais é o objetivo do Estado ao cobrar as contrapartidas. Essa regulação, descentralizada,

tem por objetivo atribuir que Estados e Municípios sejam responsabilizados no âmbito das condicionalidades, pelos programas complementares e pela articulação e coordenação das políticas públicas para a promoção de ações integradas voltadas aos beneficiários da transferência monetária nos territórios, e também pelo estabelecimento das relações de poder.



## 5 SISTEMA PRESENÇA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: FOCALIZAÇÃO E GESTÃO DA POBREZA

O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família considera a frequência escolar, em suas legislações e decretos, como componente principal das condicionalidades a serem executadas pelo Estado e contrapartidas a serem cumpridas pelos beneficiários da transferência monetária. O processo de escolarização é considerado, na transferência monetária, como uma ação estatal que contribui com o término do ciclo da pobreza, oportunizando a inserção da família desfilada ou perto dessa situação, nas redes da proteção social.

Condicionar o recebimento monetário à inserção de crianças e adolescentes na escola significa, no âmbito do Sistema Presença, a inclusão em políticas de inserção primária. Em nosso caso, as políticas educacionais deverão atuar sobre segmentos pobres e extremamente pobres, de modo que estes possam se localizar em uma estrutura estatal ou do mercado, para não cair na situação de indigência social.

De acordo com Currello (2010), entre outros autores, as condicionalidades são utilizadas como um estímulo para os processos de escolarização dos mais pobres e extremamente pobres, dadas as desigualdades educacionais que o Brasil possui. Um processo de escolarização, sem interrupções e que garanta a frequência escolar, é considerado instrumento para oportunizar o melhor acesso aos insumos educacionais, contribuindo para o declínio dos indicadores de desigualdade, inclusive as educacionais.

O Sistema Presença permitiu uma focalização das políticas públicas para crianças e adolescentes, cuja pobreza e extrema pobreza tenham constituído, mesmo com o recebimento de renda, limitação da frequência escolar. Ações que intervenham nas situações de fragilidade social, permitindo que a escola realize a gestão da pobreza em ações específicas e acompanhamento das situações de baixa frequência dos beneficiários do Programa Bolsa Família, é o nível de focalização que o Sistema Presença permite às instituições escolares.

Sobre a importância da focalização do Sistema Presença, Currelero (2010, p.158), entre outros autores, assim se posiciona:

[...] por se tratar de crianças e adolescentes de famílias pobres [...], o objetivo principal é estimular pelo acompanhamento individual dos motivos da baixa frequência (ou da não frequência) do aluno e sua superação, com vistas a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio, em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Atualmente, mais de 14 milhões de crianças e adolescentes são acompanhados pelo monitoramento da frequência escolar em todas as regiões do país, por serem de famílias beneficiárias do PBF.

A frequência escolar dos beneficiários com a condicionalidade educação é realizada de forma nominal, por meio da descentralização das competências pelos Municípios e Estados da Federação, por se tratar de um acompanhamento articulado entre Governo Federal, Estados e Municípios. Esse monitoramento, com vistas a alcançar os objetivos do programa bolsa família, é composto por quatro elementos: sistema operacional, pactuação federativa, institucionalidade e capacitações.

De acordo com Currelero (2010), entre outros, é a interação intersetorial das informações que corrobora o patamar das condicionalidades na instrumentalização do combate ao abandono e à evasão escolar. As Secretarias Municipais são os agentes operacionalizadores, e a gestão fica com os Ministérios da Educação e Desenvolvimento Social. Do ano de 2004 até 2006, a frequência escolar foi monitorada pela Caixa Econômica Federal. Apenas em 2006 é que o Ministério da Educação disponibiliza aos entes federativos um sistema que objetivava o acompanhamento da frequência escolar, denominado Sistema Presença.

O Sistema Presença tem por objetivo agregar informações dos beneficiários do Programa Bolsa Família, com a condicionalidade educação, e a partir dos relatórios que podem ser sintéticos ou analíticos, nos quais serão visualizados os motivos da baixa frequência escolar. O relatório do Sistema Presença permite essa visualidade por escola e pelo nome dos alunos. O número de identificação social (NIS) é um grande aliado do sistema para fins de cadastramento, monitoramento e encaminhamentos necessários dos beneficiários da transferência monetária.

O objetivo do Sistema Presença é garantir o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do programa bolsa família em todo o País. O sistema conta com os seguintes perfis para acesso: coordenador estadual da frequência escolar, operador estadual auxiliar, operador municipal máster, operador municipal auxiliar, diretor escolar, operador diretor escolar estadual, operador Secad, administrador técnico, MEC máster, documentador, MDS, operador da Controladoria-Geral da União e operador do Ministério Público.

O sucesso do sistema no monitoramento da frequência escolar é atribuído às possibilidades da fácil operacionalização pelos registros de informações sobre a frequência escolar em tempo real, pela descentralização do registro das informações até a unidade escolar, por permitir gerar um arquivo único acerca do histórico de frequência dos beneficiários, podendo, no limite de dois anos ou dez períodos, fazer um histórico da situação do beneficiário.

Inicialmente, o operador, ao acessar o sistema, poderá: utilizar o manual de acesso para tirar dúvidas sobre a operacionalização e também acessar a tabela de motivos que será utilizada como parâmetro do registro da baixa frequência. O operador máster poderá cadastrar os operadores auxiliares e os diretores da escola no item cadastrar usuários, existente no sistema. Na imagem a seguir, podemos observar como se efetiva o acesso ao sistema:

IMAGEM 2 — SISTEMA PRESEÇA

**BRASIL**

**EFETUAR LOGIN**

Digite Seus Dados

PIB/PASEP/NIS

Senha

[esqueci minha senha](#)

**ENVIAR**

A escolarização é forte componente para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações. A frequência escolar é o exercício de um direito essencial às nossas crianças e jovens: o direito à educação.

**- Operacionalização do Sistema - Leia o Manual Operacional**

**- São Operadores do sistema:**

- » Operador Municipal Máster (indicado pelo Secretário Municipal de Educação)
- » Operador Municipal Auxiliar (Cadastrado pelo Operador Mun Máster)
- » Operador Diretor de Escola Estadual (Cadastrado pelo Operador Mun Máster)
- » Coordenador Estadual Máster (Indicado pelo Secretário de Estado de Educação)
- » Operador Estadual Auxiliar (Cadastrado pelo Operador Est Máster)
- » SECAD/MEC (credencia no sistema os operadores municipais máster e operadores estaduais máster)
- » Operador Diretor Escolar (Cadastrado pelo operador municipal máster)
- » Órgãos de Controle (COU)
- » Ministério Público (MP)

» TELEFONES: (61) 2022-9371 / 9097 / 9309 / 9080 / 9308 / 9094 / 9093 / 9109  
 » FAX: (61) 2022-9405  
 » E-MAIL: frequenciascolar@mec.gov.br

**MENU**  
 Pesquisador: [Home](#) / [Ajuda](#)

- » Manual do Sistema
- » Solicitar Cadastro Para Novo Operador Municipal Máster

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA**  
 2º lugar no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Adobe Reader  
 Get free 7-Zip

FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO /DISPONÍVEL EM [HTTP://FREQUENCIAESCOLAR.PBF.MEC.GOV.BR](http://FREQUENCIAESCOLAR.PBF.MEC.GOV.BR)  
 ACESSO EM 05/06/2012

A partir do registro, será criado o relatório gerencial que permite a verificação e acompanhamento da frequência dos alunos beneficiários. O relatório de frequência por NIS demonstra os relatórios de frequência dos beneficiários com a condicionalidade educação e também o relatório por motivo de baixa frequência, que aponta por qual dos motivos existentes na tabela beneficiários descumpriram a condicionalidade educação.

O sistema possibilita que sejam localizados contatos de operadores máster municipais cadastrados no sistema, alteração de senha, impressão dos formulários entregues nas escolas, informações divulgadas pela equipe da frequência escolar, transferência de aluno por município e acesso à cartilha que orienta sobre a gestão da condicionalidade educação.

As funcionalidades do Sistema Presença corroboram o acompanhamento da condicionalidade educação, permitindo o registro das informações da frequência e ações que levem à permanência dos beneficiários de 6 a 17 anos na escola. Os relatórios que são disponibilizados pelo sistema são sintéticos e analíticos, apontando os motivos da baixa frequência por escola e, nominalmente, de todos os beneficiários que possuam a condicionalidade educação.

De acordo com Currelero (2010), entre outros autores, o sistema aponta acima de 22 mil beneficiários com a condicionalidade educação. Por meio do sistema, os operadores poderão se utilizar dos dados disponíveis para a elaboração das políticas voltadas para atender aos beneficiários com a condicionalidade educação que por algum motivo tenham sido quebradas.

Para Currelero (2010, p. 29) entre outros autores, o sistema é:

[...] ferramenta indispensável para o acompanhamento e monitoramento de políticas públicas em larga escala em um país de dimensões continentais como o Brasil, mas sozinho não é suficiente. É necessária a designação de atores (operadores da frequência escolar) em todos os estados e municípios, em uma pactuação federativa de responsabilidades, com o objetivo de estruturar uma configuração institucional adequada aos desafios propostos pelo acompanhamento da condicionalidade em educação. A SECAD/MEC formou uma rede com estados e municípios, configurando uma gestão compartilhada e descentralizada da condicionalidade.

A gestão descentralizada do sistema se caracteriza pelo fato de o controle da frequência ocorrer em âmbito municipal. Existe um operador máster que é designado pelo secretário de Educação. Também o sistema de monitoramento conta com os operadores estaduais e municipais da frequência escolar que apontam o quantitativo de operadores auxiliares que é necessário.

A transferência dos dados da escola para o sistema é feita de forma bimestral. Assim, dois períodos definem a disponibilização dos dados: período de ocorrência das aulas e períodos de coleta. Nesses períodos, que são cinco por ano, é feito o monitoramento das escolas e estas disponibilizam os dados da frequência escolar.

Na imagem a seguir, podemos observar as duas modalidades de registro que o sistema permite:

IMAGEM 3 — FREQUÊNCIA ALUNO



FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO /DISPONÍVEL EM [HTTP://FREQUENCIAESCOLARPBF.MEC.GOV.BR](http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br)  
ACESSO EM 05/06/2012

O registro da frequência escolar é realizado considerando os alunos que recebem o benefício variável e possuem até 15 anos, o denominado BFA, observando se há na escola alunos com o benefício monetário e com frequência inferior a 85%. Já o BVJ, benefício variável jovem, deve observar que o público beneficiário possui entre 16 e 17 anos, tendo o limite de 75% da frequência.

Em ambos os registros, as frequências acima dos mínimos exigidas devem ser deixadas em branco no sistema, já no caso dos valores correspondentes abaixo do mínimo exigido, 85% aos estudantes do BFA e 75% os estudantes do BVJ, deve ser registrado o percentual da frequência bem como o motivo da quebra da

condicionalidade. Deve ser feita uma menção, a seguir, dos motivos da baixa frequência, a partir do Quadro 5.

QUADRO 05 – MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA  
MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA

MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA	
AUSÊNCIA DO ALUNO (A) POR QUESTÃO DE SAÚDE	NA LISTA DE MOTIVOS DE 2009, O MOTIVO DE CÓD. Nº 1 ABRANGIA APENAS A QUESTÃO DE DOENÇA DO ALUNO. AMPLIAMOS ESTE ITEM A FIM DE CONSIDERAR TAMBÉM SITUAÇÕES EM QUE O AFASTAMENTO OCORRE PARA PRESERVAR CONDIÇÕES DE SAÚDE. SÃO EXEMPLOS TÍPICOS A SITUAÇÃO DE PÓS-PARTO E PERÍODO MENSTRUAL DAS ADOLESCENTES E JOVENS. A ESCOLA PODE E DEVE CONSIDERAR SEMPRE A INFORMAÇÃO PRESTADA PELO ALUNO/FAMÍLIA E SOLICITAR ATESTADO MÉDICO APENAS EM SITUAÇÃO DUVIDOSA. SE A INCIDÊNCIA DE UM MESMO PROBLEMA DE DOENÇA FOR FREQUENTE, A ÁREA DE SAÚDE DEVE SER ENVOLVIDA PARA AVALIAR O CONTEXTO GERAL DA AUSÊNCIA ÀS AULAS POR ESTE MOTIVO
DOENÇA/ÓBITO NA FAMÍLIA	A ESCOLA DEVE AVALIAR A JUSTIFICATIVA APRESENTADA PELO ALUNO/FAMÍLIA MESMO SEM ATESTADO. OBSERVAR O IMPACTO DE ÓBITO/PERDAS FAMILIARES NO DESEMPENHO DO ALUNO. QUANDO OCORRER ÓBITO DO ALUNO E ENQUANTO ESSA INFORMAÇÃO DE EXCLUSÃO NÃO CHEGAR À BASE DO SISTEMA MEC DE FREQUÊNCIA, DEVE SER REGISTRADO ZERO DE FREQUÊNCIA E ESTE MOTIVO 2
INEXISTÊNCIA DE OFERTA DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS (EDUC. INFANTIL, EJA PRESENCIAL, ABRIGAMENTO SEM ESCOLARIZAÇÃO, ENSINO MÉDIO, ACAMPADOS ETC.):	ESSA SITUAÇÃO CONSIDERA A POSSIBILIDADE DA INEXISTÊNCIA, EM MUITOS MUNICÍPIOS, DE OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, OFERTA DE ENSINO MÉDIO NA COMUNIDADE, PRINCIPALMENTE EM ÁREAS RURAIS. TAMBÉM ABRANGE A POSSIBILIDADE DE INEXISTÊNCIA DE OFERTA SE SERVIÇOS EDUCACIONAIS PARA ACAMPADOS. OUTRA SITUAÇÃO ABRANGIDA NESSE ITEM É A INEXISTÊNCIA DE ESCOLARIZAÇÃO PARA MENORES INFRATORES QUE SE ENCONTRAM EM ABRIGAMENTO. POR FIM, INSERE-SE TAMBÉM NESSE GRUPO, A NÃO OFERTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – EJA- EM REGIME PRESENCIAL. O OPERADOR DEVE REGISTRAR 0% DE FREQUÊNCIA E INDICAR ESTE MOTIVO DE CÓDIGO 3. NO ÂMBITO DO SISTEMA, ESTE BENEFICIÁRIO, DE IMEDIATO, MUDARÁ PARA O CONJUNTO “INEXISTÊNCIA DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS/CONCLUIU O ENSINO MÉDIO” E DEVERÁ SER ACOMPANHADO ATÉ MUDAR SUA SITUAÇÃO
FATORES QUE IMPEDEM O ACESSO À ESCOLA (ENCHENTES, CALAMIDADES, FALTA DE TRANSPORTE, VIOLÊNCIA URBANA)	HÁ SITUAÇÕES QUE IMPEDEM O ALUNO OU DIVERSOS ALUNOS DE CHEGAR ATÉ A ESCOLA: ENCHENTES, CALAMIDADES, FALTA DE TRANSPORTE, IMPOSSIBILIDADE DE TRANSITAR POR CONTA DE ESTRADAS ARRUINADAS POR ATOLEIROS, SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA URBANA NA ÁREA ONDE MORA E OUTRAS CALAMIDADES. NESSE CASO A ESCOLA REGISTRA A BAIXA FREQUÊNCIA E INDICA O MOTIVO 4. QUANDO, ENTRETANTO, A CALAMIDADE AFETAR TODO O FUNCIONAMENTO DA ESCOLA, DEVE SER REGISTRADO FREQUÊNCIA INTEGRAL PARA TODOS OS BENEFICIÁRIOS E A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ENVIA E-MAIL AO FREQUENCIAESCOLAR@MEC.GOV.BR ESCLARECENDO O FATO

MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA	
INEXISTÊNCIA DE SERVIÇO/ATENDIMENTO EDUCACIONAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA/ NECESSIDADES ESPECIAIS:	ESTE ITEM REFERE-SE À SITUAÇÃO EM QUE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIA NÃO DISPÕEM DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS/ ATENDIMENTOS NAS ESCOLAS DA REDE REGULAR DE ENSINO DA SUA COMUNIDADE. HÁ SITUAÇÕES EM QUE, APESAR DE EXISTIR OFERTA EDUCACIONAL, INEXISTEM ATENDIMENTOS ADEQUADOS, COMO NA QUESTÃO DA LOCOMOÇÃO E TAMBÉM DA DISPONIBILIDADE DE PROFISSIONAIS HABILITADOS. NESSAS CIRCUNSTÂNCIAS, CABE AO OPERADOR MUNICIPAL REGISTRAR 0% DE FREQUÊNCIA E INDICAR ESTE MOTIVO 5. O BENEFICIÁRIO, NESTA SITUAÇÃO, FICARÁ RELACIONADO NO CONJUNTO "INEXISTÊNCIA DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS/CONCLUIU ENSINO MÉDIO" E DEVERÁ SER ACOMPANHADO ATÉ OCORRER MUDANÇA EM SUA SITUAÇÃO
CONCLUIU O ENSINO MÉDIO:	MOTIVO ESPECÍFICO PARA OS BENEFICIÁRIOS DO BVJ QUE JÁ CONCLUÍRAM O ENSINO MÉDIO. NESTE CASO, OS JOVENS PODEM CONTINUAR A RECEBER O BENEFÍCIO ATÉ O FINAL DO ANO LETIVO EM QUE COMPLETAREM A IDADE LIMITE DE PERMANÊNCIA NO PROGRAMA. NESTA SITUAÇÃO, DEVE-SE MARCAR 0% DE FREQUÊNCIA E REGISTRAR ESTE MOTIVO DE CÓDIGO 6. O BENEFICIÁRIO SERÁ MOVIMENTADO, PELO SISTEMA, PARA O CONJUNTO "INEXISTÊNCIA DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS/CONCLUIU ENSINO MÉDIO" E DEVERÁ SER ACOMPANHADO ATÉ COMPLETAR A IDADE LIMITE DE PERMANÊNCIA NO PROGRAMA
SUSPENSÃO ESCOLAR:	O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO PRESSUPÕE A PRESENÇA CONTÍNUA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE OU DO JOVEM NA ESCOLA. ENTRETANTO, SE OCORRER O LAMENTÁVEL FATO DE SUSPENSÃO ESCOLAR, QUE PROVOCA O AFASTAMENTO DO ALUNO E, CONSEQUENTEMENTE, O REGISTRO DE BAIXA FREQUÊNCIA, A ESCOLA DEVE USAR ESTE CÓDIGO 7. SUGERE-SE ARTICULAÇÕES COM O GESTOR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, COM O CONSELHO TUTELAR E/ OU CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, COM A FAMÍLIA E COM O ALUNO, OBJETIVANDO A SUPERAÇÃO DOS FATOS QUE REDUNDARAM NO PROCEDIMENTO EXTREMO DA SUSPENSÃO ESCOLAR
EJA SEMIPRESENCIAL:	TUDO BENEFICIÁRIO QUE ESTIVER CURSANDO EJA, TANTO NA MODALIDADE PRESENCIAL COMO NA MODALIDADE SEMIPRESENCIAL, PRECISA ESTAR VINCULADO/MATRICULADO EM UMA INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL REGULAR. SE A MODALIDADE FOR SEMIPRESENCIAL E A FREQUÊNCIA DIÁRIA ÀS AULAS NÃO FOR OBRIGATÓRIA NEM REGULAR, PODE SER ATRIBUÍDO ZERO % DE FREQUÊNCIA E REGISTRADO O MOTIVO DO CÔD. 8, QUE SE REFERE À BAIXA FREQUÊNCIA DECORRENTE DA MODALIDADE EJA SEMIPRESENCIAL  ATENÇÃO: TODO BENEFICIÁRIO QUE CURSA EJA SEMIPRESENCIAL E QUE ESTÁ NO CONJUNTO INEX COM MOTIVO 3 POR INEXISTÊNCIA DE OFERTA DE EJA PRESENCIAL, DEVE SER TRANSFERIDO PARA A ESCOLA INEP ATIVA A QUE ESTÁ VINCULADO/ MATRICULADO OU PARA ESI, CASO ESTEJA EM ESCOLA NOVA QUE AINDA NÃO CONSTA NA BASE DO SISTEMA MEC

MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA	
GRAVIDEZ	A GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA É FATO QUE VEM APRESENTANDO CRESCIMENTO E SINALIZA A AUSÊNCIA OU A INEFICÁCIA DAS AÇÕES DE EDUCAÇÃO SEXUAL NESTA FASE DA VIDA. APRESENTA-SE COMO UM FATO INESPERADO E NORMALMENTE PROVOCA CONSTANGIMENTO ÀS MENINAS EM SEU RELACIONAMENTO HABITUAL COM O GRUPO DA ESCOLA. IMPORTANTE VERIFICAR SE A MENINA/ADOLESCENTE ESTÁ ACESSANDO SERVIÇO DE SAÚDE PRÉ-NATAL E APOIO PSICOLÓGICO. AGIR NO SENTIDO DE QUE SEJA ACOLHIDA E NÃO SOFRA REJEIÇÃO NO AMBIENTE ESCOLAR. PLANEJAR ALTERNATIVAS DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA DURANTE A GESTAÇÃO E APÓS O PARTO
MENDICÂNCIA/TRAJETÓRIA DE RUA	SITUAÇÃO QUE CARACTERIZA CONDIÇÃO DE ALTO RISCO E VULNERABILIDADE EM QUE SE ENCONTRA A CRIANÇA OU ADOLESCENTE. IDENTIFICAR ESTA REALIDADE NA COMUNIDADE ESCOLAR EXIGE AÇÃO IMEDIATA E EFETIVA POR PARTE DE TODOS OS GESTORES PÚBLICOS QUE TIVEREM CONHECIMENTOS DESSE FATO. A ESCOLA E OS OPERADORES MUNICIPAIS PRECISAM AGIR ARTICULADAMENTE COM A ÁREA SOCIAL E COM OS ÓRGÃOS LOCAIS DE DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES (CONSELHO TUTELAR/CONSELHOS/MINISTÉRIO PÚBLICO) SEMPRE QUE TIVEREM CONHECIMENTO DESSA SITUAÇÃO. A OMISSÃO CONTRIBUIRÁ PARA A PERMANÊNCIA DESSA SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE
NEGLIGÊNCIA DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS	A INDICAÇÃO DESSE MOTIVO TRADUZ A PERCEPÇÃO QUE A ESCOLA TEM SOBRE A IMPORTÂNCIA E O VALOR DA EDUCAÇÃO PARA A FAMÍLIA. A SUA INCIDÊNCIA DEVE MOTIVAR A ESCOLA A REALIZAR REUNIÕES COM OS ALUNOS, FAMILIARES E GESTORES PÚBLICOS LOCAIS OBJETIVANDO ANALISAR O SIGNIFICADO DA EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE MELHORIA DE QUALIDADE DE VIDA. DESSA FORMA, ESTARÁ EXERCENDO A COMPETÊNCIA ESTABELECIDADA NA LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO – AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS COM ASSISTÊNCIA DA UNIÃO, NO SENTIDO DE “ZELAR, JUNTO AOS PAIS OU RESPONSÁVEIS, PELA FREQUÊNCIA À ESCOLA” ( INCISO III, § 1º, ART.5º, LDB)
TRABALHO INFANTIL	TUDO TIPO DE ATIVIDADE LABORAL, NA FAIXA ETÁRIA DE 0 A 14 ANOS, É TERMINANTEMENTE PROIBIDA PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA. AO ADOLESCENTE DE 14 A 16 ANOS É FACULTADO O TRABALHO NA CONDIÇÃO DE APRENDIZ. IDENTIFICADA SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL É NECESSÁRIA AÇÃO IMEDIATA JUNTO AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS. A OMISSÃO ANTE ESSE FATO CONSTITUI CRIME DE RESPONSABILIDADE CIVIL
ESCOLA NÃO INFORMOU O MOTIVO	REGISTRAR ESSE MOTIVO SOMENTE APÓS A ESCOLA DECLARAR QUE DESCONHECE A CAUSA DA BAIXA FREQUÊNCIA DE SEU ALUNO OU QUE SE OMITE DIANTE DESSA SITUAÇÃO. IMPORTANTE SENSIBILIZAR A DIREÇÃO DAS ESCOLAS SOBRE A IMPORTÂNCIA DE SABER AS CAUSAS DA BAIXA FREQUÊNCIA DO ALUNO PARA QUE POSSA IMPLEMENTAR AÇÕES ADEQUADAS VISANDO COMBATER O ABANDONO E A EVASÃO ESCOLAR



MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA	
MOTIVO INEXISTENTE NA TABELA:	<p>ESTE CÓDIGO DEVE SER REGISTRADO PELA ESCOLA QUANDO NENHUM DOS MOTIVOS RELACIONADOS NA TABELA CORRESPONDER À CAUSA/SITUAÇÃO QUE PROVOCOU A BAIXA FREQUÊNCIA. QUANDO ESTE FATO OCORRER A ESCOLA DEVE DESCREVER, NA PÁGINA ANEXADA AO FORMULÁRIO PARA ESTA FINALIDADE, O MOTIVO REAL QUE PROVOCOU A BAIXA FREQUENCIA QUE NÃO CONSTA DA TABELA DISPONIBILIZADA NO SISTEMA PRESENÇA E REGISTRAR O NIS DO ALUNO INDICADO. ESTAS INFORMAÇÕES SÃO IMPRESCINDÍVEIS, POIS O OPERADOR IRÁ NECESSITAR DELAS. AO LANÇAR O MOTIVO 59 O SISTEMA ABRIRÁ UM CAMPO NO QUAL, OBRIGATORIAMENTE, ELE TERÁ QUE DESCREVER O REAL MOTIVO APRESENTADO PELA ESCOLA PARA AQUELE ALUNO. O OPERADOR NÃO CONSEGUIRÁ CONCLUIR ESTA OPERAÇÃO SE NÃO PREENCHER A EXIGÊNCIA DE CITAR QUAL É ESSE MOTIVO, INEXISTENTE NA TABELA. O OPERADOR DIRETOR ESCOLAR DEVERÁ PROCEDER DO MESMO MODO SEMPRE QUE FOR INFORMAR UM MOTIVO QUE NÃO EXISTE NA ATUAL TABELA. CASO ALGUMA ESCOLA REGISTRE NO FORMULÁRIO O MOTIVO 59 E RECUSE-SE EM FAZER A DESCRIÇÃO DO REAL MOTIVO IDENTIFICADO, O OPERADOR MUNICIPAL MÁSTER DEVERÁ REGISTRAR O MOTIVO DE CÓDIGO 58 QUE SE REFERE E SE APLICA QUANDO A ESCOLA NÃO INFORMA O MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA</p>
VIOLÊNCIA/ DISCRIMINAÇÃO/ AGRESSIVIDADE NO AMBIENTE ESCOLAR	<p>AÇÕES QUE PODEM ESTAR PRESENTES NESTA SITUAÇÃO : APELIDAR, OFENDER, HUMILHAR, DISCRIMINAR, EXCLUIR, ISOLAR, IGNORAR, INTIMIDAR, ATERRORIZAR, AGREDIR, BATER, AVILTAR, FERIR, ROUBAR OU DANIFICAR PERTENCES. SÃO ATOS QUE CONTRIBUEM PARA DESESTIMULAR O ALUNO A FREQUENTAR A ESCOLA. A POPULARIZAÇÃO DO USO DA INTERNET, EM ESPECIAL ENTRE OS JOVENS, FAZ SURGIR O FENÔMENO DO CYBERBULLYNG, A VIOLÊNCIA PRATICADA EM AMBIENTE VIRTUAL. ESTA AGRESSÃO CHEGA A SER AINDA MAIS PERVERSA QUE A VIOLÊNCIA REAL, POIS O AGRESSOR FICA NO ANONIMATO E O USO DE IMAGENS E VOCÁBULOS É INCONTROLÁVEL. ENFRENTAR ESSAS SITUAÇÕES IMPLICA NA PARTICIPAÇÃO DO DIRETOR DA ESCOLA, PROFESSORES, FUNCIONÁRIOS, ALUNOS, VÍTIMAS E AGRESSORES NO ENTENDIMENTO, EXAME E AVALIAÇÃO DAS CAUSAS PARA ENCONTRAR SOLUÇÃO OU MINIMIZAR ESSA LAMENTÁVEL SITUAÇÃO, QUE CADA VEZ MAIS TEM SIDO OBSERVADA NO AMBIENTE ESCOLAR E FAMILIAR</p>
TRABALHO DO JOVEM	<p>AO JOVEM, A PARTIR DOS 16 ANOS, É ASSEGURADO PELA CLT O DIREITO DE ASSUMIR UM EMPREGO. O TRABALHO SEM VÍNCULO EMPREGATÍCIO PARA O JOVEM ESTUDANTE SÓ É PERMITIDO NA CONDIÇÃO DE ESTAGIÁRIO, O QUE CONSTITUI APRENDIZAGEM PROFISSIONAL E TEM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A ATIVIDADE LABORAL NA JUVENTUDE, EM MUITAS CIRCUNSTÂNCIAS, PODE PREJUDICAR O PROCESSO EDUCACIONAL POR DESESTIMULAR A FREQUÊNCIA À ESCOLA. CANSAÇO, DISTÂNCIA, TRABALHOS EXTRAS, PRECISAM SER SUPERADOS PELA CONVICÇÃO NO VALOR DA ESCOLARIZAÇÃO PARA O FUTURO PROFISSIONAL</p>

MOTIVO DA BAIXA FREQUÊNCIA	
EXPLORAÇÃO /ABUSO SEXUAL / VIOLÊNCIA DOMÉSTICA:	A OCORRÊNCIA DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES TEM ALCANÇADO ELEVADOS ÍNDICES. SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA/EXPLORAÇÃO SEXUAL EXIGEM UM ENFRENTAMENTO POR PARTE DE TODA A SOCIEDADE CIVIL E DOS PODERES CONSTITUÍDOS. A OCORRÊNCIA DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESPAÇO DOMÉSTICO GERALMENTE PASSA DE FORMA SILENCIOSA PELA SOCIEDADE POIS SE ESCONDE NO ESPESSO MURO DA VIDA PRIVADA E NO SIGILO DOS MEMBROS DA FAMÍLIA POR MEDO, DESCONHECIMENTO OU CUMPLICIDADE. A ESCOLA É O LOCAL PRIVILEGIADO PARA IDENTIFICAR A OCORRÊNCIA DESSES FATOS TÃO GRAVES. OS SINAIS PODEM APARECER PELAS MARCAS FÍSICAS NAS CRIANÇAS OU POR MANIFESTAÇÃO DE COMPORTAMENTOS SOCIAIS E/OU EMOCIONAIS. SINTONIZAR ESSAS OCORRÊNCIAS FORNECE DADOS PARA QUE OS AGENTES SOCIAIS OU ESCOLARES POSSAM AGIR DE MODO PREVENTIVO OU DE ATENDIMENTO, ACIONANDO OS RECURSOS EXISTENTES NA COMUNIDADE, COMO OS CONSELHOS TUTELARES E OS CONSELHOS DE DEFESA DA CRIANÇA E ADOLESCENTE. O SISTEMA MEC DE ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR CONTRIBUI PARA FOCALIZAR PONTUALMENTE ESSAS OCORRÊNCIAS. A SECAD/MEC IMPLEMENTA OS PROJETOS "ESCOLA QUE PROTEGE" E O "PROGRAMA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS" OBJETIVANDO A CAPACITAÇÃO E ORIENTAÇÃO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO NO SENTIDO DE ENFRENTAR E COMBATER ESSA REALIDADE
DESINTERESSE / DESMOTIVAÇÃO PARA OS ESTUDOS:	ESTE MOTIVO DEVE SER REGISTRADO QUANDO A ESCOLA, APÓS AVALIAÇÕES DO SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO PEDAGÓGICA, IDENTIFICAR QUE O ALUNO VEM APRESENTANDO SEGUIDAS FALTAS ÀS AULAS POR DESINTERESSE OU DESMOTIVAÇÃO PELOS ESTUDOS. O REGISTRO DESTES MOTIVOS DEVE ALERTAR A INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL PARA AGIR PEDAGOGICAMENTE NO SENTIDO DE ESTIMULAR E BUSCAR FORMAS DE REVERTER ESSE DESINTERESSE PELOS ESTUDOS, POIS O RISCO DE ABANDONO ESCOLAR/DESISTÊNCIA É IMINENTE
ABONO ESCOLAR / DESISTÊNCIA (DURANTE ANO LETIVO):	SE DURANTE O ANO LETIVO O ALUNO DEIXOU DE FREQUENTAR A ESCOLA, CARACTERIZANDO ABANDONO OU DESISTÊNCIA, DEVE-SE USAR ESTE MOTIVO PARA IDENTIFICAR A BAIXA FREQUÊNCIA CONSTATADA. NESTA SITUAÇÃO, O BENEFICIÁRIO ESTÁ VINCULADO À ESCOLA, POIS NÃO SOLICITOU TRANSFERÊNCIA E O ANO LETIVO AINDA ESTÁ EM CURSO. ESCOLA, OPERADORES E GESTOR LOCAL PRECISAM AGIR EM CONJUNTO PARA EVITAR A POSSÍVEL EVASÃO ESCOLAR. SE NO ANO SEGUINTE O BENEFICIÁRIO NÃO RENOVAR A MATRÍCULA, NESSA OU EM OUTRA ESCOLA DO MUNICÍPIO, AÍ SIM, SERÁ CARACTERIZADA EVASÃO ESCOLAR E O BENEFICIÁRIO DEVERÁ SER COLOCADO COMO NÃO LOCALIZADO
NECESSIDADE DE CUIDAR DE FAMILIARES:	QUANDO A ESCOLA FOR INFORMADA E CONSTATAR QUE O ALUNO BENEFICIÁRIO ESTÁ APRESENTANDO BAIXA FREQUÊNCIA PELA NECESSIDADE DE CUIDAR DE FILHOS, IRMÃOS, PAIS, AVÓS OU OUTRO FAMILIAR PRÓXIMO, DEVE INDICAR ESTE MOTIVO 66. É IMPORTANTE QUE A ESCOLA OU O OPERADOR MUNICIPAL SE ARTICULE COM A FAMÍLIA PARA AVALIAR E BUSCAR SOLUÇÕES PARA ESSA SITUAÇÃO, EM ATUAÇÃO CONJUNTA COM A ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO

FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO /DISPONÍVEL EM [HTTP://FREQUENCIAESCOLAR.PBF.MEC.GOV.BR](http://FREQUENCIAESCOLAR.PBF.MEC.GOV.BR)  
ACESSO EM 05/06/2012

No caso de situações tais como: calamidade que atinge a escola, situação em que a escola passou a acolher desabrigados, inexistência de professores e/ou de

funcionários, férias escolares, greve massiva dos professores ou dos funcionários e outras situações que impeçam a oferta das atividades escolares, e estando 50% total dos dias letivos do mês comprometidos, o secretário de Educação deverá comunicar esses fatores à a Equipe da Frequência Escolar do MEC.

O manual do Sistema Presença e os motivos que justificam a baixa frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (Quadro 5) permitem considerar que o Sistema Presença possui a função de justificar, por meio de categorias de pobreza, a quebra da condicionalidade educação dos beneficiários da transferência de renda Bolsa Família no Estado brasileiro. Estas categorias de pobreza não exprimem aqui a concentração dos problemas sociais nos grupos sociais menos favorecidos e sim, uma recorrência de fatores que pobres e extremamente pobres, tutelados pelo Estado, são acometidos e quebram a condicionalidade educação.

O termo categoria de pobreza, utilizado correlato com o Sistema Presença, exprime nesta pesquisa a situação em que a reprodução da pobreza ocorre mediada pela reprodução do modo urbano de vida que é demarcada pelo avanço da desigualdade social, logo situações de alteração no mundo de trabalho, dos sistemas de proteção social, dos processos de sociabilidades estabelecidos no conjunto da sociedade civil, mercado e Estado. São estes os contextos que Lavinias (2002) utiliza para explicar a pobreza e exclusão no contexto Europeu e nos países do Cone Sul.

Fundamentamos-nos em Lavinias (2002) para explicitar que a categoria que o Sistema Presença relega aos beneficiários que quebram a condicionalidade educação, faz parte de um processo invalidação social que exige do Estado soluções imediatas, desafiando a governabilidade Estatal, com ações que intervenham no que Castel (2009) denomina de nova etiologia da depravação e dos costumes. O que denominamos de novas categorias de pobreza que justificam a quebra da condicionalidade educação, faz parte de processos de desconversão social, mesmo sendo beneficiários da transferência de rendas situações de desagravo que levam a situação da não frequência escolar.

Os beneficiários delineados no Sistema Presença são aqueles que Lavinias (2002) ao definir pobreza, afirma ser um estado de carência e privação que coloca em xeque a própria situação humana. Além de não conseguir acessar os insumos sociais básicos, o beneficiário da transferência de renda, não conseguem esforços para se manter. Se não houver uma intervenção estatal, estes tendem a ser desfilados da estrutura social qual pertence, e mesmo como cliente em potencial do Estado, pode ocorrer à desintegração do tecido social via contextos de anomia, por exemplo, tráfico de drogas, abuso sexual, conflitos familiares e outros que estão presentes no Sistema Presença.

O termo novas categorias de pobreza, fazem parte das nossas reflexões do Sistema Presença, pois a pobreza é compreendida neste trabalho conforme fundamenta Lavinias (2002) como, alterações na estruturas econômicas e de proteção social, cuja regulação ultrapassa os níveis locais. Podendo o beneficiário de renda além de estar acometido pelo empobrecimento, estar com os vínculos sociais básicos rompidos, prejudicando seus espaços de sociabilidade. São estes os contextos que denominamos de novas categorias de pobreza. A pobreza na pesquisa além do ciclo do empobrecimento é correlata aos processos de degeneração dos vínculos sociais, ou seja, a exclusão.

Mediante este contexto, a escola terá um papel preponderante na gestão da pobreza, por ser responsável por viabilizar superação dos processos que justificam a quebra da condicionalidade educação. Podemos observar que, no quadro 5, que menciona os motivos da baixa frequência, no caso de alunos com ausência por questão referente à saúde, a escola pode e deve considerar a informação que o aluno estava afastado por questão referente à saúde, sendo e o atestado médico solicitado para dirimir dúvidas sobre a informação prestada. Se houver recorrência dessa quebra da condicionalidade envolvendo o mesmo aluno, a escola deverá realizar ações de forma intersetorial com a saúde do município, de modo a alcançar o melhoramento da frequência escolar do aluno afastado por motivos relacionado com a saúde.

No caso de doenças e óbito na família, a escola deverá observar a situação e, assim como no caso da ausência por questão de doença, deve ser aceita a justificativa

sem demandar comprovação. Deve haver interferências das políticas educacionais da instituição, se houver baixo desempenho do aluno mediante esses acontecimentos, exigindo, assim, sinergias de intersetorialidade no município, caso seja necessário.

A inexistência de oferta de serviços educacionais, de acordo com o manual, envolve as seguintes situações: inexistência da educação infantil, da educação de jovens e adultos presencial, abrigamento sem escolarização, sem oferta do ensino médio, acampados, fragilidade na oferta do ensino médio nas zonas rurais, inexistência de escolarização para adolescentes infratores ou que se encontram em abrigamento.

Esta categoria de pobreza exige do município a elaboração de planos e projetos para a construção e oferta da escolarização básica gratuita e prevista em lei. A intersetorialidade, no caso da inexistência da oferta de serviços educacionais, poderá envolver a União e os Estados da Federação com a solicitação de recursos para ampliação física, transporte escolar e demais políticas educacionais que visem a ofertar condições para que os beneficiários cumpram a contrapartida educação. É o município o responsável pela gestão desta categoria de pobreza, no caso da necessidade de políticas intersetoriais. Já a escola pode, em conjunto com o município, atender a esses beneficiários com políticas educacionais ou demais encaminhamentos necessários.

Os motivos que impedem o deslocamento até a escola e são utilizados como justificativa da quebra da condicionalidade educação são: enchente, calamidades, falta de transporte, impossibilidade de transitar por conta de estradas arruinadas, violência urbana e demais tipos de calamidades. Neste caso, a função da escola é apenas comunicar ao MEC a situação, e o município, por meio das políticas públicas, deve ofertar soluções para que sejam superadas as condições adversas que a cidade vivencia. Assim, quando os demais moradores voltarem a ter a sua rotina normalizada, os beneficiários com a condicionalidade educação também passarão a ter sua frequência escolar em dia.

A inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais é uma categoria da pobreza em que o Sistema Presença

permite justificar a quebra da condicionalidade educação. De acordo com o manual do respectivo sistema, no caso de beneficiários que não possuam esses serviços especializados, além da dificuldade da locomoção, a escola e o município são responsáveis pelas sinergias de ações para garantir a inserção dos beneficiários na estrutura escolar. É necessário realizar o acompanhamento da situação até ser alterado o quadro de desvantagem em que o beneficiário está inserido.

A categoria que indica que o beneficiário concluiu o ensino médio é exclusiva do BVJ e esses usuários poderão continuar recebendo o benefício até o final do ano da conclusão do ensino. Se o beneficiário tiver idade para receber a transferência monetária, deverá continuar recebendo e acompanhado até a data-limite de seu desligamento. Já no caso de suspensão escolar, é previsto que a escola faça articulações com o gestor do Programa Bolsa Família, com o Conselho Tutelar, com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a família e com o aluno, para que os fatos que corroboraram a suspensão escolar não venham a se repetir, interferindo no processo da frequência escolar do aluno.

O EJA semipresencial apenas exige que o município vincule o beneficiário a uma instituição de ensino regular, tendo justificada, pela modalidade, sua baixa frequência. Já a gravidez vai demandar das escolas que realizem ações de educação sexual, acompanhando se a beneficiária está acessando serviços de saúde, ações voltadas para a sociabilidade da criança ou adolescente no ambiente escolar e o planejamento de alternativas de permanência na escola durante a gestação e após o parto. A intersectorialidade, neste caso, se dá principalmente da escola com a rede de saúde.

Quando existirem beneficiários com a condicionalidade educação que estejam na situação de mendicância/trajetória de rua, é necessário que a escola e a rede municipal de proteção estabeleçam ações articuladas, de modo a intervir na situação, diminuindo a vulnerabilidade social da criança ou do adolescente, para que eles não cheguem à situação de indigência social. A intersectorialidade neste caso se dá principalmente da escola com a rede de assistência social, não excluindo outros agentes que se fizerem necessários, como os órgãos locais de defesa dos direitos

das crianças e dos adolescentes, Conselho Tutelar, outros tipos de conselhos municipais, promotoria da infância e juventude, entre outros.

Negligência dos pais ou responsáveis é uma categoria da pobreza frequente nos indicadores do Sistema Presença. Neste caso, a escola deverá realizar reuniões com os alunos e familiares de modo a zelar pelo cumprimento da frequência escolar. Articulações com outros gestores públicos municipais também são permitidas, fazendo cumprir a responsabilidade do município no zelo pela frequência, conforme diz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O trabalho infantil é outra categoria que demanda da escola articulação de sinergias com a rede de proteção do município. No caso do gestor que tiver conhecimento de trabalho infantil e não denunciar, esse gestor poderá responder por crime de responsabilidade civil.

A violência, a discriminação e a agressividade no ambiente escolar é outra categoria de pobreza que demanda da escola o estabelecimento de ações para a realização de exames e avaliações das causas dessas situações. Ações de cunho pedagógico são consideradas importantes para corroborar o fim dessa situação na escola e no próprio ambiente familiar. Já no caso de trabalho do jovem, mesmo que seja com os amparos legais previstos para faixa etária, a escola deverá estabelecer sinergias de modo que esse jovem perceba que seu processo educacional não deve ser prejudicado em detrimento das atividades laborais. Demonstrar o valor da escolarização para um melhor futuro profissional é a função da escola nesta categoria de pobreza.

A exploração, abuso sexual e a violência doméstica são fatos que, se incidirem na frequência escolar, ou até mesmo se a escola tomar conhecimento, é necessário que se estabeleçam ações preventivas, como a formação dos membros da comunidade escolar, os mecanismos de denúncias e condições efetivas para que a criança estude sem que os traumas o levem ao abandono. Nesses casos, a intersectorialidade ocorre com a rede de assistência social, órgãos locais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, Conselho Tutelar, outros tipos de conselhos municipais, promotoria da infância e juventude.

O desinteresse e a desmotivação com os estudos dos beneficiários da transferência de renda com a condicionalidade educação demandam que a escola elabore um conjunto de ações de orientação pedagógica, para intervir nas faltas às aulas e oportunizar o estímulo pelos estudos dos alunos com problemas na frequência escolar. Caso a escola não desenvolva ações com êxito nesse sentido, ocorrem problemas, como o abandono escolar, exigindo que a escola estabeleça sinergias para que o beneficiário renove a matrícula e não seja considerado evadido.

Se a necessidade de cuidar de familiares caracterizar os motivos da baixa frequência, devem ser articuladas pela escola soluções para essa situação, em atuação conjunta com a assistência social e a rede de proteção social do município. O Sistema Presença permite ainda dois tipos de apontamentos que são: a escola não informou o motivo e motivo inexistente na tabela. No primeiro caso, do pode ser derivado do fato de a escola desconhecer a causa da baixa frequência de seu aluno ou omissão. Mediante essa situação, compete aos municípios formação para oportunizar aos gestores conhecimento sobre a importância do sistema, com a elaboração de políticas educacionais de modo a promover o bem-estar social na própria instituição de ensino.

O segundo motivo faz com que a escola tenha que descrever, em formulários específicos o motivo da quebra da condicionalidade educação, oportunizando ao município intervir nas situações da quebra das condicionalidades, por meio de possíveis sinergias. Neste caso, podemos considerar a possibilidades da criação de novas categorias de pobreza, que institucionalizaram a quebra da condicionalidade educação.

O Quadro 5 demonstra como o Sistema Presença oportunizou a apropriação de informações que colaboram com a formulação de políticas públicas dos beneficiados com a transferência de renda e, de certa forma, descumprem a condicionalidade de educação. É esperado que os gestores municipais tomem conhecimento das quebras da condicionalidades e seja estabelecida uma rede de intersetorialidade para garantias dos direitos sociais básicos das famílias beneficiárias da transferência de renda, promovendo o alcance aos objetivos básicos do programa bolsa família que é o fim do ciclo da pobreza.



No âmbito do Sistema Presença, a função da escola ultrapassa o caráter epistemológico e se afirma como instituição da proteção social brasileira. A gestão da pobreza na escola se dá, pois, para além de comunicar os casos de violação de direitos envolvendo crianças e adolescentes. A escola tem por atribuições mediar os processos de quebras das condicionalidades e, quando necessário, realizar intervenções, sendo responsável do alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

O Sistema Presença permitiu que as desigualdades sociais, que acabam corroborando a pobreza e a extrema pobreza, fossem utilizadas como elemento para focalização do Poder Público em ações de fragilidades do vínculo de socialização de crianças e adolescentes na escola, de modo que elas possam corroborar o melhoramento da baixa frequência escolar.

O principal instrumento da gestão da pobreza na escola é a focalização, por meio do Sistema Presença, pois foca os alunos que já estão entrando na situação de invalidez social, sendo necessária a elaboração de políticas educacionais na instituição escolar, ou em âmbito municipal, para atender aos objetivos do programa bolsa família. A focalização que tratamos nessa pesquisa, assim como Silva (2005, p. 67), tem o caráter redistributivo, concentrando nas necessidades sociais específicas dos beneficiários da transferência de renda. Desta forma as categorias do Sistema Presença oportunizam:

[...] Direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade [...] demandando a ação do Estado para reparação e garantia de níveis civilizatórios de convivência e de condições de vida de uma dada população. Os que foram historicamente marginalizados da igualdade de oportunidades tenham direito a recursos e serviços que os recolocem num patamar de dignidade, ou seja, a referência é a justiça social.

Desta forma, o Sistema Presença construiu para a proteção social brasileira, um modelo de discriminação positiva por meio das categorias de pobreza, para que os beneficiários não fiquem de forma imediata sem receber a renda, no caso de quebra das contrapartidas, e o Estado possa manter maior focalização dos pobres e

extremantes pobres, para atender aos objetivos do programa de transferência monetária.

Esta discriminação se fundamenta na existência de um grupo que deverá ser contemplado com programas e outras ações que intervenham em suas necessidades sociais, além da ampliação do acesso aos direitos sociais básicos, cobertura e atendimento integral dos beneficiários do bolsa família. A categorização que o Sistema Presença permite, colabora com a discriminação positiva de um público escolar que demanda atenção em especial.

A focalização e a gestão da pobreza na escola ocorrem por meio do Sistema Presença, em detrimento das seguintes categorias de pobreza: ausência do aluno (a) por questões referentes à saúde, doença/óbito na família, existência de oferta de serviços educacionais, fatores que impedem o acesso à escola, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, suspensão escolar, conclusão do ensino médio, EJA semipresencial, gravidez, mendicância/trajetória de rua, negligência dos pais ou responsáveis, trabalho infantil, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, trabalho do jovem, exploração/abuso sexual/violência doméstica, desinteresse/desmotivação com os estudos, abandono escolar/desistência e necessidade de cuidar de familiares.

Essas categorias de gestão da pobreza na escola são advindas do hiato no acesso aos insumos ofertados pelo Estado, mercado e sociedade civil, de modo que grupos sociais são distanciados da proteção social do Estado e dos insumos do mercado. Dessa forma, eles são inseridos na cadeia da assistência social, como clientes em potencial do Estado brasileiro.

A escola deverá, em meio aos desequilíbrios materializados pela privação e/ou negação de determinado segmento social, promover os o exercício democrático de justiça, igualdade, respeito, solidariedade e o acesso às variadas estruturas de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil, e também criar sinergias que possibilitem o fim da situação de desproletarização total dos beneficiários da transferência de renda. Essa é a atribuição que o Sistema Presença lança sobre as instituições escolares.

Estar demarcado no Sistema Presença significa que, além de a criança e o adolescente estarem inseridos na categoria dos pobres e extremamente pobres, eles já podem, a qualquer momento, se tornar indigentes sociais, pela pobreza extrema, pois a transferência de renda por si só não deu conta de oferecer uma proteção plena ao beneficiário, sendo, portanto, necessárias sinergias de ações para que esses beneficiários voltem a achar um assento em uma dada estrutura social.

O Sistema Presença oportuniza que essas categorias de pobreza justifiquem a quebra da condicionalidade educação, pois são derivadas de contextos como falta de perspectivas de integração social plena e da fragilidade do Poder Público nos territórios urbanos pauperizados, materializando, assim, o acolhimento familiar, comunitário e escolar deficientes. São essas categorias de pobreza que o Sistema Presença aponta serem necessárias de focalização, por meio das políticas públicas, para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

## 6 SISTEMA PRESENÇA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: FOCALIZAÇÃO E GESTÃO DA POBREZA NA GRANDE VITÓRIA

O Estado do Espírito Santo faz parte da Região Sudeste do Brasil e conta atualmente com 78 municípios. A região metropolitana tomada em pesquisa é caracterizada pelos municípios de Serra, Vitória, Vila Velha, Guarapari, Viana, Cariacica e Fundão ( Imagem 4). Sua área territorial possui 2.318,917km<sup>2</sup>, contando com uma população de 1.685 384 habitantes. Sua densidade populacional é de 697,1 (hab/km<sup>2</sup>). O produto interno bruto é 27.162,94, e a evolução do IDH 1991 - 0,730 / 2000 - 0,798, sendo o crescimento de 9,4%, conforme apontam os relatórios da região metropolitana do Instituto Jones dos Santos Neves<sup>29</sup>.



Na Grande Vitória, todos os municípios possuem beneficiários da transferência monetária programa bolsa família. De acordo com o relatório “Pobres e Extremamente Pobres de 2010,” divulgado pelo Instituto Jones dos Santos Neves, 144.885 pessoas viviam no Espírito Santo com renda domiciliar per capita de até 70 reais, correspondendo a 4,1% da população do Estado capixaba. A concentração dos pobres e extremamente pobres ocorre no norte do Estado. São esses indicadores que utilizamos para delimitar a pesquisa de campo na região metropolitana.

<sup>29</sup> É um instituto, vinculado à Secretaria de Estado de Economia e que possui por finalidade políticas públicas nas esferas estadual, regional e municipal. Para isto faz uso de pesquisas. Assim, tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Estado e de toda sociedade.

O perfil divulgado dessas famílias foi: a maioria eram mulheres (52,6%), e esse quadro só se altera quando comparado com áreas rurais, em que ocorre a predominância dos homens (51,7%). Esses beneficiários (69,0%) se consideram não brancos, a concentração do público-alvo pela faixa etária é de 40,6%, com 25 e 64 anos, 27,4% de 5 a 14 anos e 11,2% de 0 a 4 anos, conforme tabelas e gráficos no ANEXO A.

A concentração de famílias inscritas no cadastro único (ANEXO B) também é um indicador considerável, quando se considera a concentração dos pobres e extremantes pobres no Estado. De acordo com o relatório Mapa da Pobreza, divulgado pelo Instituto Jones dos Santos Neves, em 2010, a Microrregião Metropolitana possui 33,5% das famílias inscritas no cadastro único, totalizando 111.373, porém o relatório do Instituto Jones dos Santos Neves aponta que existe uma maior concentração de pobres na região norte do Estado.

Na região sul do Estado, destacam-se nessa condição 46,52% a 53,14%. As microrregiões: Pólo Linhares, Metropolitana e Pólo Cachoeiro apresentam um número menor de pobres (ANEXO C). Apesar de a Região Metropolitana concentrar os maiores indicadores demográficos, a incidência da pobreza absoluta se encontra nas regiões do interior capixaba, afastadas da Região Metropolitana.

No ANEXO D, observamos que a Região Metropolitana ocupa, em conjunto com alguns municípios da região sul, o *ranking* da baixa frequência escolar. Por fim, os dados populacionais do censo demográfico apontam os municípios da Região Metropolitana com a maior concentração demográfica do Estado, de acordo com o mapa e a tabela no ANEXO E.

O relatório de informações sociais do cadastro único aponta que a Região Metropolitana apresenta os maiores indicadores de concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família (ANEXO F), apesar do contraste com a informação do Instituto Jones dos Santos Neves, que afirma que, na Região Metropolitana, não há uma concentração da incidência da pobreza.

A Região Metropolitana foi tomada em pesquisa pelas discrepâncias que os dados registram: todos os municípios possuem beneficiários da transferência monetária Programa Bolsa Família, mas a concentração dos pobres e extremamente pobres ocorre no norte do Estado, mesmo estando a maior parte da população inscrita no cadastro único na Região Metropolitana. Ressaltamos ainda que a Região Metropolitana ocupa, em conjunto com alguns municípios da Região Sul, o *ranking* da baixa frequência escolar.

Mediante esse contexto, pesquisar as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família, de forma a compreender os diferentes contextos da Região Metropolitana, foi o desafio da pesquisa de campo, buscando as similitudes e diferenças materializadas por meio do pacto federativo que as legislações e decretos do Bolsa Família responsabilizam aos Estados e Municípios na efetivação do programa de transferência monetária.

## 6.1 SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA ESCOLA – CARIACICA

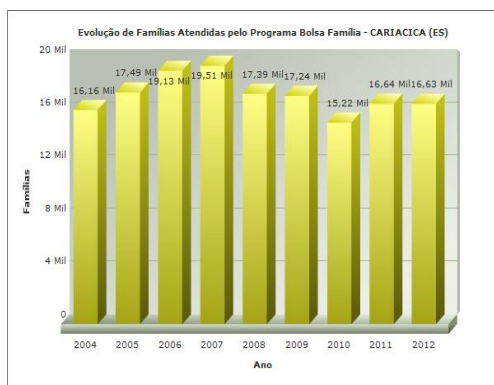
### 6.1.1 Situação do Município de Cariacica

O município de Cariacica concentra atualmente um total de 16,63 mil beneficiários do Programa Bolsa Família. Esse é praticamente o mesmo percentual de quando o programa se unificou, em 2004. Nesse período, as famílias beneficiárias correspondiam a 16,16 mil e, no ano de 2012, totalizam 16,63 mil. Os anos de 2006 e 2007 foram os anos que mais concentraram beneficiários da transferência de renda no município.

De 2004 a 2007, a evolução correspondeu a aproximadamente 3,35 mil famílias atendidas no âmbito da transferência de renda. Nos anos de 2008, 2009 e 2010, o município concentrou os menores indicadores das famílias pobres e extremamente pobres. Em 2010, esse indicador chegou a 15,22 mil famílias e, nos anos seguintes, até o ano de 2012, houve um acréscimo de 1,41 mil famílias no benefício monetário. O Gráfico 12 indica que, nos anos de 2010 e 2004 houve, a menor concentração da população pobre e extremamente pobre no município. Esse é um contexto que pode

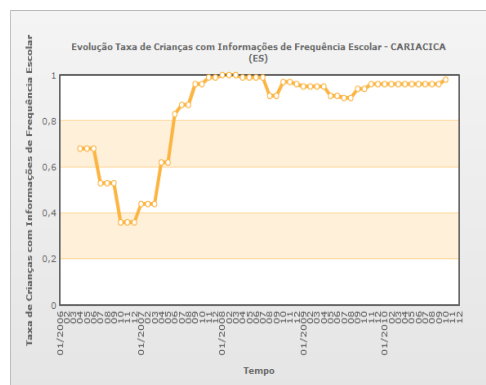
ser explicado por diversos fatores, como os movimentos de migração e emigração, taxa de natalidade, geração de trabalho e renda, de modo a oportunizar que a população ali residente não necessite do benefício monetário como renda básica para sobrevivência.

GRÁFICO 12 – BOLSA FAMÍLIA CARIACICA



FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

GRÁFICO 13 – FREQUÊNCIA CARIACICA



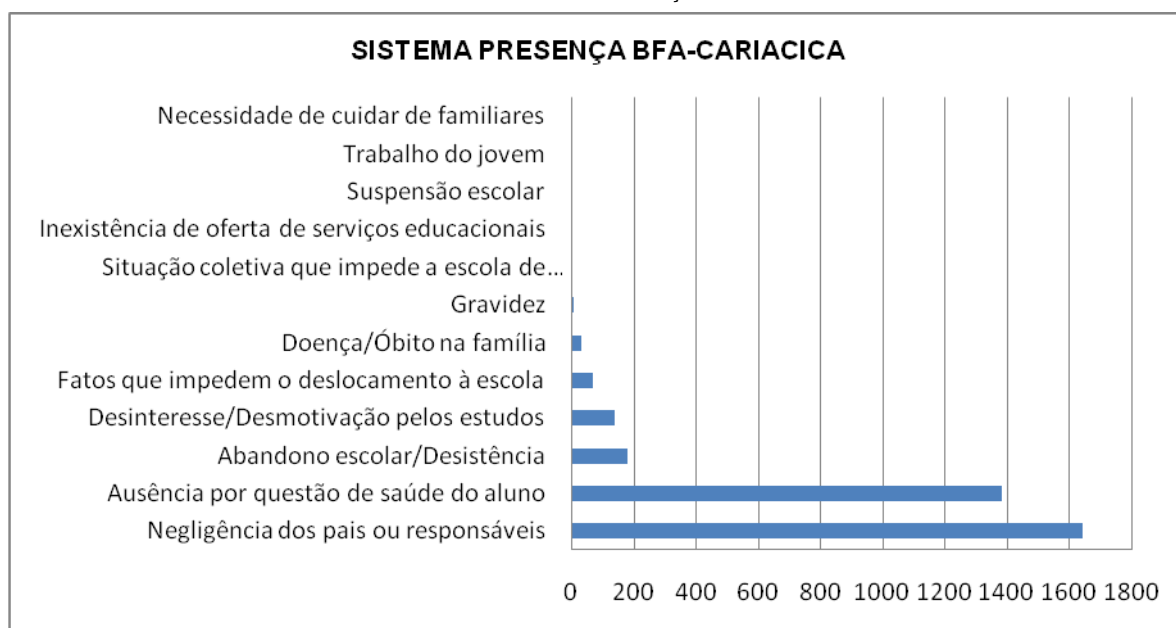
FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

No ano de 2012, observamos que existe a concentração da população pobre e extremamente pobre no total de 16,63 beneficiários, conforme aponta o Gráfico 12, o que requer políticas de especificidades de promoção social, como geração de trabalho, renda e escolarização, para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

A frequência escolar aparece com altos índices de melhoramento do ano de 2007 em diante. Em 2008, esse indicador se manteve constante, sofrendo decréscimos nos anos seguintes. No ano de 2010, novamente esse indicador sofre acréscimos de melhorias da frequência escolar. Isso significa que os objetivos do controle social são atendidos por meio da frequência escolar e do alcance dos processos de escolarização previstos nos objetivos do programa.

No ano de 2010, o município atingiu quase 1,0 de frequência dos beneficiários com a condicionalidade educação. Em relação à quebra das condicionalidades, o Sistema Presença aponta, no município de Cariacica, a situação observada no Gráfico 14.

GRÁFICO 14 – SISTEMA PRESEÇA BFA- CARIACICA



FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Os beneficiários que quebram a condicionalidade educação do Programa Bolsa Família têm como justificativa as seguintes situações: negligência dos pais ou responsáveis, ausência por questão de doença do aluno, do abandono escolar/desistência, do desinteresse/desmotivação pelos estudos, fatos que impedem o deslocamento à escola, doença/óbito na família, gravidez, situação coletiva que impossibilita a escola de acolher os alunos, inexistência de oferta de serviços educacionais, suspensão escolar, trabalho do jovem e necessidade de cuidar de familiares.

As categorias de pobreza, negligência dos pais ou responsáveis e ausência por questão de doença do aluno ocupam, no município, aproximadamente 1.500 justificativas de quebra da condicionalidade educação. Os dados do município demonstram que existem elevados indicadores de beneficiários de 6 até 14 anos que são negligenciados pelos genitores, no que tange ao próprio direito à educação, exigindo que a escola elabore políticas educacionais específicas para intervenção na situação, é são atribuição das instituições de ensino zelar pela frequência escolar dos educandos.

Caso seja verificado que a contrapartida continua sendo descumprida, é necessário que sejam estabelecidas sinergias de ações com a rede de atendimento municipal para o melhoramento da situação. A questão de saúde, como apontado pelo



indicador, com 1.386 beneficiários, também é uma categoria que demonstra requerer ações de intersectorialidade para intervenção e melhorias na situação.

O abandono escolar e a desmotivação totalizam quase 300 alunos, se considerados em conjunto, demandando a existência de políticas educacionais específicas da Secretaria de Educação, no que tange ao processo de evasão escolar e motivação pelos estudos. A questão da gravidez também chama a atenção para a necessidade de intersectorialidade entre as Secretarias de Educação e Saúde, pois, no município, foram registradas sete quebras da condicionalidade devido ao processo de gestação.

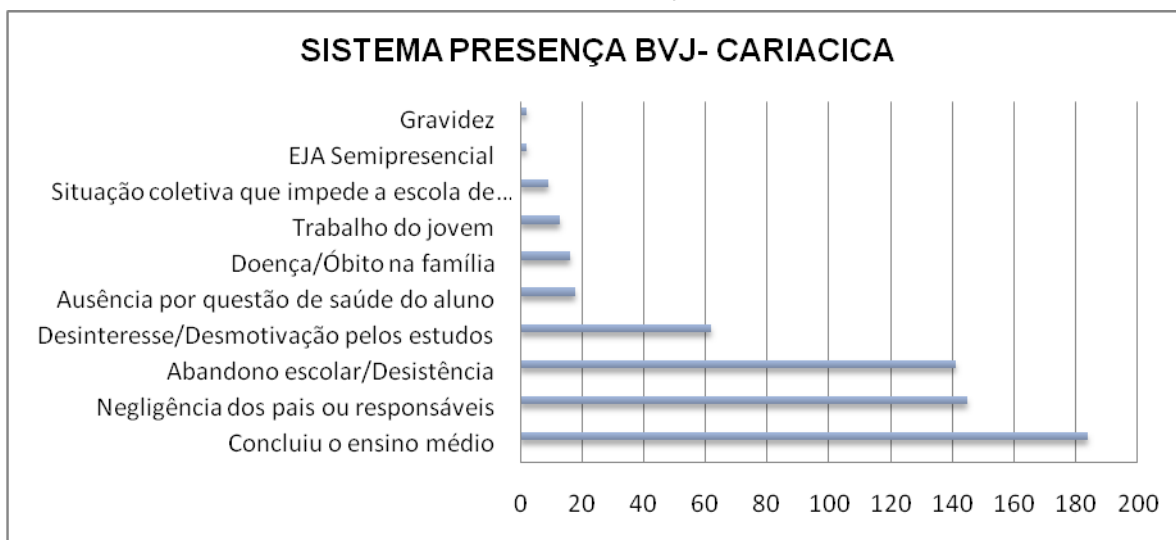
Dos fatos que impedem o deslocamento à escola, verificamos uma queda nos indicadores da pobreza, porém ainda constituiu 68 casos de quebras da contrapartida educação. Casos como situação coletiva, que impedem a escola de acolher os alunos, inexistência de oferta de serviços educacionais, suspensão escolar, trabalho do jovem e necessidade de cuidar de familiares, responsabilizam a escola pelo processo de integração dos alunos às estruturas de proteção social. Porém, uma categoria de pobreza toma vulto, que é a inexistência de serviços educacionais. Mesmo que seja uma quebra, o município deve ser responsabilizado pela violação desse direito.

No período analisado, verificamos que não houve quebra da condicionalidade educação, por conta das seguintes categorias de pobreza: inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, conclusão do ensino médio, EJA semipresencial, mendicância/trajetória de rua, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, escola não informou o motivo, motivo inexistente na tabela, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares, exploração/abuso sexual/violência doméstica.

Já em relação ao benefício variável jovem, os motivos que aparecem como justificativa da quebra da condicionalidade educação são: conclusão do ensino médio, fator este que só exige do município o acompanhamento até o final do ano. A negligência dos pais ou responsáveis fica em primeiro lugar, como categoria de

pobreza, totalizando 145 quebras da condicionalidade educação. Abandono escolar/desistência apresenta 141 quebras da condicionalidade. O Gráfico 15 descreve o contexto.

GRÁFICO 15 – SISTEMA PRESENÇA BVJ- CARIACICA



FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Em relação aos beneficiários de 16 até 17 anos, os dados apontam a necessidade de ações da escola e articulações intersetoriais para melhoramentos dos indicadores, uma vez que a negligência dos pais requer políticas de atendimento a esses responsáveis, e o abandono, além da intersetorialidade para o atendimento, vai requerer ações da escola que promovam a inclusão desses beneficiários novamente nos processos educacionais.

As categorias desinteresse/desmotivação pelos estudos, ausência por questão de saúde do aluno, doença/óbito na família, trabalho do jovem, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, EJA semipresencial e gravidez são as justificativas que aparecem no Sistema Presença como indicadores da quebra da condicionalidade educação. Observamos, no BVJ, também necessidades intersetoriais, assim como no BFA, de forma que a escola possa minimizar os motivos de quebra da condicionalidade. A intersetorialidade com a saúde, também aparece nos indicativos dos gráficos do BVJ, uma vez que indicadores, como gravidez, estão entre os motivos da quebra da contrapartida educação.

Os seguintes motivos não foram apresentados no gráfico do BVJ por não terem ocorrido no período pesquisado da quebra da condicionalidade: inexistência de oferta de serviços educacionais, fatos que impedem o deslocamento à escola, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, suspensão escolar, mendicância/trajetória de rua, mendicância/trajetória de rua, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais/familiares, exploração/abuso sexual/violência doméstica, necessidade de cuidar de familiares, não informou o motivo e motivo inexistente na tabela.

Em relação aos dois indicadores, observamos que as categorias de pobreza: negligência dos pais ou responsáveis, ausência por questão de saúde do aluno, abandono escolar, desistência, desinteresse, desmotivação pelos estudos, doença, óbito na família, gravidez, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos e o trabalho do jovem, são incomuns no BFA e no BVJ, o que possibilita a intersetorialidade de ações do Município e do Estado na implementação das políticas educacionais, para que esses beneficiários possam ter condições de cumprir a contrapartida educação.

Deve ser ressaltado que tanto no BFA como no BVJ, as categorias negligência dos pais ou responsáveis, abandono escolar, desistência, desinteresse, desmotivação pelos estudos ocupam os primeiros índices de motivos que justificam a quebra da condicionalidade educação no município de Cariacica. No BFA, considerando os meses analisados, esse número chega aproximadamente a 1.600 e, no BVJ, se aproxima de 130 quebras.

Os dados apontam a necessidade do município de programar, por meio dos convênios, parcerias, programas e demais ações, políticas para que os beneficiários com a condicionalidade educação, possam ter sua carga horária de direito zelada pelos pais ou responsáveis, bem como estímulos para o valor educação a ser desenvolvido pelos alunos, para que eles possam evitar situações de abandono escolar.

### 6.1.2 Transferência de renda e políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Cariacica

No município de Cariacica, os programas de transferência de renda vinculados à educação, que estão vigentes, são: o próprio Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com a equipe de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar, esse benefício objetiva o acompanhamento, o monitoramento do acesso e a permanência dos beneficiários na escola, por meio das políticas de educação, saúde, assistência social e direitos humanos. Outro programa de transferência de renda existente no município é o Programa Incluir, um programa de transferência monetária do Governo Estadual para as famílias em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica.

O Sistema Presença está organizado no município de Cariacica, nas dependências da Secretaria de Educação, e conta com sete operadores auxiliares e um operador máster. Os equipamentos são custeados com recurso próprio da Secretaria de Educação. O setor responsável pelo monitoramento da frequência escolar dos beneficiários da transferência de renda é denominado de Setor do Bolsa Família. Segundo os operadores, o sistema já esteve, por um período de seis meses, na Secretaria de Assistência Social e, em 2007, retornou para as estruturas da Secretaria de Educação, dadas as condições de exequibilidade e de monitoramento serem mais profícuas.

De acordo com os operadores, a Secretaria de Educação de Cariacica, responsável pela condicionalidade educação, realiza o acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família, de forma descentralizada, em conjunto com as unidades de ensino. Cada operador auxiliar fica com uma quantidade de escolas. O município de Cariacica tem 179 escolas que precisam ser acompanhadas: 54 estaduais, 100 municipais, uma federal, o Instituto Federal do Espírito Santo, o Iases, que é uma instituição socioeducativa e o restante particular. É realizada uma divisão de forma igualitária entre os operadores. As escolas possuem a função de diretor operador e são responsáveis pelo envio da frequência dos beneficiários, via Sistema Presença.

O acompanhamento é realizado pela equipe do próprio setor, por telefone, não existindo um descolamento até as instituições de ensino. No caso de alguma informação que esteja em desacordo com a proposição educacional do município e com os objetivos do programa, a equipe entra em contato com a escola para propor soluções coletivas.

Um operador da equipe assim se posicionou:

Esse é um grande desafio. Cariacica já tá conseguindo enviar informações para o Sistema Presença. Já é feito 98% de envio. O desafio é esse, sair dessa prática de envio e partir para uma prática mais concreta. Ir à escola verificar quais os alunos com baixa frequência, quais os alunos que estão propensos à evasão e fazer um trabalho direcionado com estes alunos. Com o objetivo de valorizar a educação e fazer com que as famílias compreendam a importância da educação. A frequência não é só mandar a criança para escola para ela ter a frequência. O objetivo é a criança ir à escola e está aproveitando aquele tempo na escola. Como? Aprendendo realmente, né?(OPERADOR MUNICIPAL).

Para a equipe de operadores, o acompanhamento pela presença interfere nas escolas do município de forma bem sutil, pois a escola, por ser cobrada pela baixa frequência, realiza o contato com a família, ocorrendo a integração: Sistema Presença, escola e família. Para os operadores, esse modelo é que colabora para a atuação do Sistema Presença na escola. É feito contato com o operador da Secretaria, pois a equipe narrou que não dispõe de meios de locomoção para ir até a escola fazer o monitoramento em tempo real.

No município de Cariacica, de acordo com os entrevistados, é de suma responsabilidade do gestor escolar, em parceria com a equipe pedagógica, recolher os dados da frequência dos alunos, e um agente administrativo faz o registro da frequência no sistema, mas é de toda a equipe técnica da escola a responsabilidade do monitoramento. Outra interferência desse monitoramento na escola, apontado pela equipe, é a formação dos operadores da escola.

Assim narrou um operador auxiliar:

O meu primeiro treinamento, para trabalhar na escola, eu vim aqui fazer. Todo o material é repassado, todas as informações quanto ao sistema, prática diária e toda a forma mais fácil para a pessoa operar bimestralmente. Como ela vai operar, os alunos faltosos, o percentual de

cada mês separado, todos dados pela equipe de gestão escolar e a cada secretário que muda, cada gestor que muda ele vem aqui, pega uma nova senha e o treinamento é feito. Fora isso, nós também promovemos seminário municipal que é um seminário do programa bolsa família (OPERADOR MUNICIPAL).

Quanto à eficácia do Sistema Presença, a partir de seus objetivos de monitoramento da frequência escolar, a equipe de operadores do município de Cariacica atribui aspectos positivos quanto à sua implementação. Os operadores narram que, antes do Sistema Presença, a frequência escolar era informada pelo site da Caixa Econômica. Era necessário imprimir todos os formulários, e o sistema era muito lento. Era uma dificuldade muito grande, de acordo com os operadores, pois não havia uma relação direta da escola com o sistema e não existia a função do diretor operador. A escola tinha que enviar a frequência dos beneficiários por meio de formulário. Em 2008, o município de Cariacica aderiu ao sistema de frequência dos beneficiários *on-line*.

Para os operadores, o Sistema Presença contribui com o acesso de todas as informações da frequência escolar e da possibilidade de melhor integração, porém precisa melhorar algumas ferramentas utilizadas, para melhor monitoramento da frequência dos beneficiários, por exemplo, o cadastro único, que possui falhas no registro das informações. Os entrevistados afirmam que são erros de digitação, cadastros desatualizados, preenchimento vago e falta de informação que não permitem o melhor monitoramento dos beneficiários e relacionando as informações disponíveis no cadastro com os dados do Sistema Presença. O que dificulta o monitoramento da frequência escolar, segundo um dos operadores é:

[...] em nível de Estado ou Município, quando a gente localiza uma criança na escola de X , [letra fictícia atribuída a um município], por exemplo, a gente manda essa criança para lá e essa criança fica na base. Os outros municípios não têm aquela preocupação de tá revendo que a criança é de lá, para tá aceitando. Nós temos um aluno que não é localizado na nossa base, aí a gente manda para X, manda para Y, o município que aceita com mais rapidez é Z e T, que não fica muito tempo com as crianças na base. X e Y é um problema sério, sem contar outros Estados, por exemplo, Rio de Janeiro, de Minas, que são crianças que estão na nossa base. Quem olha assim acha que não somos organizados, mas, se abrir, já tem o pedido de solicitação desde o início do ano, quando fechou a primeira etapa do censo. Outro Município, outro Estado não se preocupa em encaminhar aquelas crianças. E outra coisa, menino que, por exemplo, faleceu e ainda continua na base. O MEC é que tem que estar retirando (OPERADOR MUNICIPAL).

Mesmo diante desses contextos, os operadores afirmam que o Sistema Presença de alguma forma se mobiliza quando ocorre problema na escola relativo à baixa frequência. O coordenador de turno tem uma mobilização dentro da escola, que também envolve a equipe na Seme. Todos se mobilizam ao redor de um único objetivo. O sistema possibilita aos operadores afirmar que, em Cariacica, a frequência escolar dos beneficiados melhorou, ou seja, os alunos estão indo à escola. E a escola, de alguma forma, tem que aproveitar essa oportunidade e motivar o aluno beneficiário que está frequentando a instituição de ensino.

No município de Cariacica, o que leva às maiores quebra da condicionalidade educação, de acordo com a equipe, é a negligência dos pais, dos responsáveis e da família. Esse é um dos motivos que mais prejudicam a frequência escolar. Durante as entrevistas, foi narrado que existem situações em que as famílias que vão à Assistência Social e justificam a falta do aluno, após advertência, porém, antes, a família não teve a contrapartida de avisar a escola. Outros motivos que, no município, também contribuem para os altos indicadores de quebra da condicionalidade educação são as epidemias. Então a questão referente à saúde, dependendo da época do ano, vai ter acentuadas diferenças nos indicadores do Sistema Presença.

De acordo com a equipe de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar, a Secretaria de Educação sempre está orientando os diretores e a equipe pedagógica na questão do acompanhamento da frequência escolar dos alunos. Diagnosticada a quebra da condicionalidade educação, o operador registra e entra em contato com a escola, solicitando providências da parte pedagógica. A escola, no município, deve estar atenta à quantidade de falta que o aluno possui, pois, se, em um mês, ele faltar quatro vezes, é importante que o setor pedagógico verifique o motivo.

Conforme os operadores, é incentivado ainda que as escolas possuam projetos de combate à baixa frequência, à evasão escolar. Existem escolas que possuem trabalhos relevantes nesses contextos, realizando intervenções peculiares, enquanto outras deixam a desejar no acompanhamento. No âmbito do acompanhamento dos beneficiários na instituição de ensino, as mesmas ações que os operadores realizam

para os beneficiários do BFA são desenvolvidas para os beneficiários do BVJ. Mesmo que o BVJ seja voltado, em sua maioria, dada a faixa etária, para os alunos de ensino médio, é competência da municipalidade a administração da quebra das condicionalidades e os encaminhamentos possíveis.

Em Cariacica, os operadores apontam que a Secretaria de Educação, tendo em vista o estabelecimento de programas e políticas educacionais para esses beneficiários, articulou programas federais em parcerias com os Ministérios, por exemplo, o Programa Mais Educação, pelo qual o aluno que é do Programa Bolsa Família retorna no contraturno e tem reforço escolar em Português, Matemática e outras atividades.

De acordo com os operadores, existem ainda programas, como o Escola Aberta e o Mobilização, que trabalham com escolas em áreas de risco social. Projetos voltados para área de artes, música, reforço escolar, frequência escolar são trabalhados em sua grande maioria, com beneficiários do Bolsa Família, além do Projovem e o Prometec. O Prometec é um programa de capacitação técnica, vinculado ao Bolsa Família, conforme os entrevistados afirmaram.

A Secretaria Municipal de Educação de Cariacica, conforme narraram os operadores, já esta organizando ações com o Senai de Vila Velha, para os beneficiários do Programa Bolsa Família. Já em relação aos serviços e estruturas institucionais, ações, projetos e acompanhamentos específicos da Secretaria de Educação, para os beneficiários da transferência de renda:

Isso foge às atribuições da Secretaria Municipal de Educação. Por exemplo, tem uma adolescente que, por mais que a escola tenha intervenção com a família, isso já foge ao Poder Público mesmo. Já foi encaminhado ao Conselho Tutelar, para a Vara da Juventude e fugiu da competência da nossa Secretaria. Os Poderes Públicos e outros podem colaborar. Por exemplo, crianças que são propensas à evasão escolar [...] intervenção da equipe pedagógica da escola (OPERADOR MUNICIPAL).

Para os operadores, a vinculação dos programas de complemento de renda com a obrigatoriedade escolar é positiva, uma vez que, se a família tem necessidade, poderá receber uma renda mínima podendo adquirir alimento, material escolar, entre outros, sem que a criança tenha essa obrigação de estar buscando o sustento. Os



operadores ressaltam que, além da renda mínima, o Cras tem condições de ofertar capacitação para melhorar a renda, dentro do projeto Bolsa Família, entre outros benefícios que existem no município:

A escola entra em contato com a família. A família faz um cursinho de biscuit. Não se tem mais aquela de botar meu filho na escola, para eu ganhar uma renda. A pessoa também vai está ganhando uma ajuda através do curso, para poder melhorar de vida. Não é só a questão de tá recebendo o dinheiro, que a criança tá na escola. Tem a questão do BVJ, de o aluno tá terminando o ensino médio, e tem como ta ganhando bolsa do Proni. Puxando pelo lado econômico, mais voltando para o lado da educação, eu te ajudo no financeiro (governo), mas mantém seu filho na escola. Ele consegue progredir. O Cras tem um sistema integrado ao menor aprendiz, o beneficiário do bolsa família, já vai ter um cadastrinho para estagiar, vai ter o seu trabalhinho, acho muito legal. Não é só o bolsa família, vai além (OPERADOR MUNICIPAL).

Em relação às mudanças na condicionalidade educação, seria necessário monitorar a frequência e produtividade do aluno beneficiário, sair da frequência e monitorar as condições de estudo do aluno que recebe o benefício financeiro. Buscar quais condições corroboram a produtividade do aluno beneficiário, em caso de contextos adversos, por exemplo, os materializados no Sistema Presença, saber quais intervenções seriam feitas. De acordo com os operadores, hoje, a condicionalidade educação não proporciona o monitoramento do processo educacional para além da frequência.

Um dos operadores informou sobre a condicionalidade educação no município:

Vem como prioridade. É muito importante a atenção que foi dada ao Programa Bolsa Família, com o objetivo de combater a pobreza ou a extrema pobreza. Houve uma diminuição da pobreza e da extrema pobreza no município. O mais importante é que as pessoas estão começando a entender a importância da educação, entendendo que a educação é a base de tudo. Posso dizer com firmeza que 90% com qualidade, praticamente on-line, com informações verídicas, é um marco. Eu acredito que o Sistema Presença, em breve, com o acompanhamento escolar, ele passará [...] para todos os alunos na educação (OPERADOR MUNICIPAL).

Sobre a possibilidade de vincular transferência de renda ao mérito escolar, as posições da equipe foram adversas:

Não sou favorável, porque as famílias estão na pobreza e na vulnerabilidade. Não têm condições de estar alimentando esta criança. A gente sabe que uma criança mal alimentada, malnutrida, ela vai ter um pouquinho de dificuldade de aprendizagem. Onde tem aquelas pessoas que

podem mais, vai ter notas melhores, e aquelas crianças que têm nota baixa, ele não receberia bolsa família? Tem pais, tem mães que não têm condições de auxiliar o atendimento pedagógico dos filhos (OPERADOR MUNICIPAL).

Estou analisando sobre essa possibilidade. Quem que não gosta de ser incentivado? Seria um incentivo para a família? Como incentivo, eu acho válido, mas como meta é complicado. Já imaginou um pai que depende daquele dinheirinho para ajudar a família e o danadinho do aluno não consegue aprender? Mas, se fosse gradativa, na medida em que trabalhasse com desempenho, vai ter aumento do bolsa família. Meu filho tirou X na escola e o meu bolsa família aumentou (OPERADOR MUNICIPAL).

De acordo com os operadores, seria necessário avaliar bem os critérios, mas talvez, como incentivo, a negligência dos pais seria um motivo quase extinto da quebra das condicionalidades. Para a equipe, é necessário trabalhar o aspecto educacional no município, para atrelar a transferência de renda ao desempenho escolar. Seriam como duas condicionalidades: na primeira condicionalidade o aluno iria à escola com frequência e a segunda condicionalidade seria o aluno aprendendo e tendo êxito escolar. O aluno beneficiário da transferência de renda, com uma boa pontuação, teria aumento nos valores recebidos.

Observamos que no município de Cariacica, para atender aos objetivos do programa bolsa família, existe na Secretaria de Educação uma equipe que, em termos de recursos humanos, atende à expectativa de monitoramento “in loco” do público-alvo da transferência de renda, com a condicionalidade educação.

Porém, a situação se torna discrepante dada à necessidade de expandir o monitoramento para além dos dados fornecidos pela escola, e o município não dispõe desse suporte. Pressupõe-se ser necessária uma estrutura física e humana nas secretarias municipais mais robusta para atender de forma integrada aos problemas identificados de quebra da condicionalidade.

As políticas educacionais, tendo em vista os objetivos do Programa Bolsa Família, giram em torno das proposições do MEC, observando-se uma inexistência de políticas municipais e/ou estaduais para o atendimento específico dos problemas identificados no Sistema Presença.

Dessa forma, os programas criados pelo MEC e cumpridos por Cariacica, são: Educação em Tempo Integral (Mais Educação), Programa Mobilização Social Todos Pela Educação, Acompanhamento da Frequência Escolar, entre outros. Não foram identificadas nas entrevistas parcerias, estímulos ou outro tipo de convênio para atender às especificidades da quebra da condicionalidade educação, apontada pelo Sistema Presença, no município.

Quanto aos diferentes motivos que levaram à quebra da condicionalidade educação representada no Sistema Presença, prevalece o encaminhamento para a rede assistencialista, de saúde e demais órgãos de proteção à infância do município, uma vez que não existem serviços, estruturas, ações, programas, projetos, orientações e acompanhamentos específicos na Secretaria de Educação para os beneficiários. Geralmente, o atendimento é concebido por uma rede de proteção à infância.

## 6.2 SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA ESCOLA – SERRA

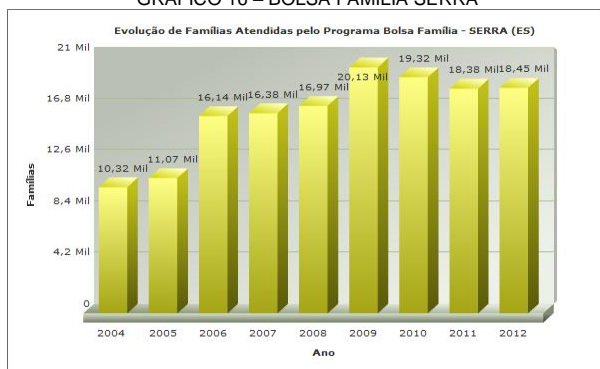
### 6.2.1 SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SERRA

O município de Serra concentra um total de 18,45 mil famílias beneficiárias da transferência de renda. O Gráfico 15 nos permite observar esses apontamentos. A evolução das famílias atendidas pelo programa é apontada pelo indicador com evoluções drásticas, ou seja, o número de famílias pobres ou extremamente pobres que estão concentradas no município chama a atenção. No ano de 2004, esse indicador estava em 10,32 mil famílias, produzindo nos anos seguintes para um total de aproximadamente 6,06 mil famílias inclusas na categoria de pobre e extremamente pobre no município de Serra.

O ano de 2010, foi o auge das famílias atendidas. O número de beneficiários foi 20,13 mil, tendo esses valores decrescidos em aproximadamente 1,68 mil famílias que deixaram de ser beneficiárias da transferência de renda no ano de 2012. Já a frequência escolar possui aproximadamente 0,8 de taxa de frequência escolar dos beneficiários com a condicionalidade educação.

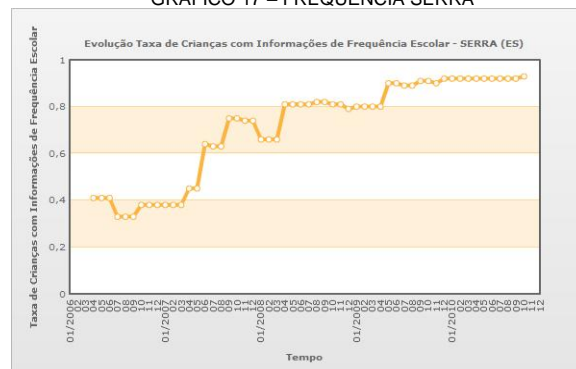
No ano de 2006, houve relativa queda da frequência escolar. As taxas não atingiram 0,4. De 2007 a 2008, novamente houve rupturas com a frequência escolar, apesar de a frequência, já aproximadamente com 0,8 de taxa, apresentar um declínio para 0,7 em 2008. Esses indicadores se mantêm constantes até meados de 2009, quando ocorre um melhoramento das taxas de frequência. Até dezembro de 2010, o município ficava com 0,8 de taxa no cumprimento da frequência escolar.

GRÁFICO 16 – BOLSA FAMÍLIA SERRA



FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

GRÁFICO 17 – FREQUÊNCIA SERRA



FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

As categorias de pobreza que aparecem no município de Serra, como justificativa da quebra da condicionalidade educação, dos benefícios variáveis (BFA) são: ausência por questão de saúde do aluno, negligência dos pais ou responsáveis, desinteresse/desmotivação pelos estudos, fatos que impedem o deslocamento à escola, abandono escolar/desistência, motivo inexistente na tabela, escola não informou o motivo, doença/óbito na família, gravidez, suspensão escolar, trabalho infantil, trabalho do jovem, necessidade de cuidar de familiares, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar e exploração/abuso sexual/violência doméstica.

Os maiores indicadores da quebra da condicionalidade educação estão com ausência por questão de doença do aluno, com aproximadamente 2.886 quebras da condicionalidade só por essa categoria; a negligência, com 1.885; e o desinteresse com 549 beneficiários que quebraram a condicionalidade educação. Em Serra, é a necessidade de articulação com as políticas intersetoriais de saúde que chama a atenção. O número de beneficiários que quebra a condicionalidade por questões de doença exige do município focalização nesse item.

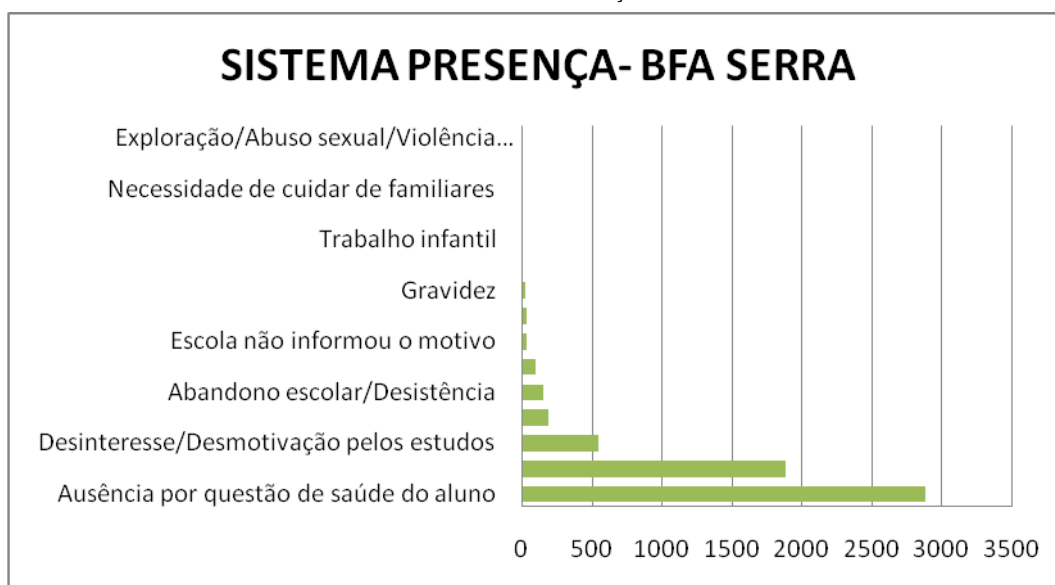
A negligência, desinteresse e o abandono escolar apontam a necessidade de políticas educacionais voltadas ao melhoramento do valor educação e do papel da família na garantia da escolarização. Se consideradas num total, essas três categorias totalizam 2.586 justificativas nos meses pesquisados da quebra da condicionalidade educação. Os fatos que impedem o deslocamento até a escola somaram 193 justificativas de quebra da condicionalidade, o que exige do município políticas específicas em situações como calamidades urbanas de ordem física ou até mesmo social, como no caso da violência.

A necessidade de articulação intersetorial com a saúde se materializa nos indicadores de 24 beneficiários do BFA em situação de gravidez, dos 3 com necessidade de cuidar de familiares e dos 37 com situação de doença ou óbito na família. Articulações envolvendo assistência social, saúde e demais políticas de promoção social deverão ser feitas pela escola do município, caso ocorra a quebra da condicionalidade educação, devido a situações como violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, trabalho infantil e exploração/abuso sexual/violência doméstica. Já no caso de trabalho do jovem, é função da escola exercer por meios de ações para que essa categoria não seja, no município motivo das quebras da condicionalidade, uma vez que é competência da escola promover o valor educação por meio do processo de profissionalização.

As categorias a escola não informou o motivo e motivo inexistente na tabela deverão ser trabalhadas de forma conjunta pelo município com as escolas para que elas sejam responsabilizadas pela veracidade das informações passadas e pelos processos educacionais nos quais estão inseridos. Motivo inexistente na tabela poderá oportunizar a institucionalização de novas formas de pobreza, que justifiquem a quebra da condicionalidade educação.

Outra dimensão que apareceu nos indicadores do BFA do município de Serra é a suspensão escolar, requerendo ações educativas da escola para a inserção desse aluno que deve permanecer na escola de modo que não ocorra a quebra da condicionalidade educação por esse motivo (Gráfico 18).

GRÁFICO 18 – SISTEMA PRESENÇA BFA- SERRA



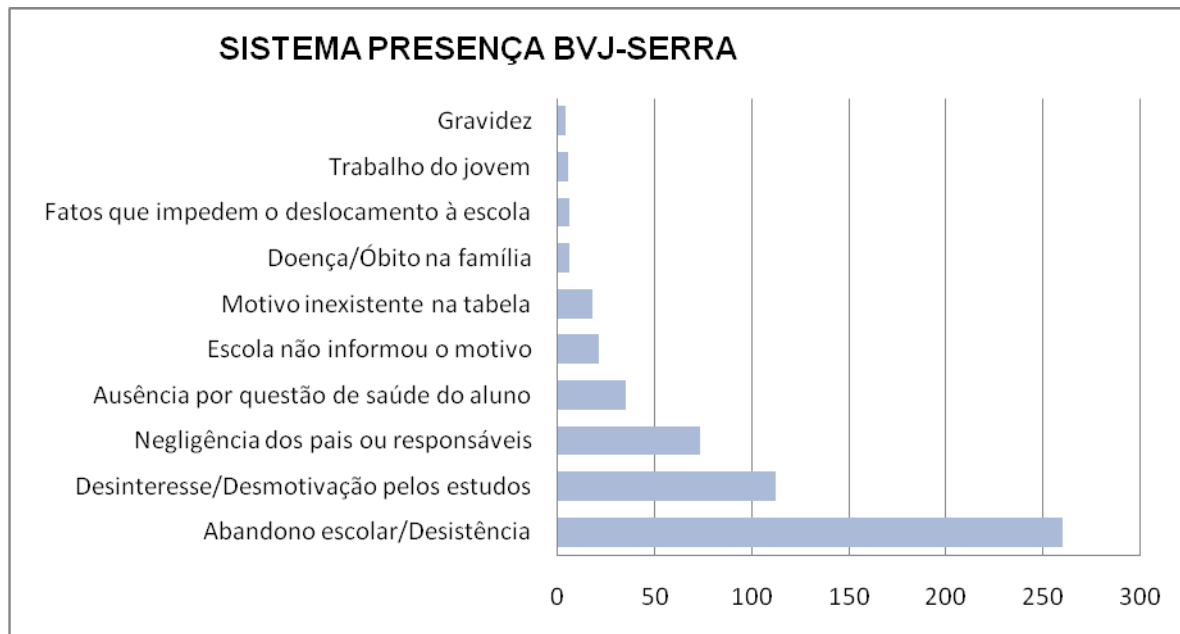
As categorias inexistência de oferta de serviços educacionais, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, concluiu o ensino médio, EJA semipresencial, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, mendicância/trajetória de rua, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, motivos sociais familiares, não aparecem no indicador estatístico, pois não foi registrada quebra da condicionalidade educação.

Já em relação ao BVJ, as categorias de pobreza que justificam a quebra da condicionalidade educação são: abandono escolar, desinteresse/desmotivação pelos estudos, negligência dos pais ou responsáveis, ausência por questão de doença do aluno, escola não informou o motivo, motivo inexistente na tabela, doença/óbito na família, fatos que impedem o deslocamento à escola, trabalho do jovem e gravidez.

No caso do BVJ, observamos que as políticas educacionais que devem incidir sobre os problemas da evasão escolar tomam vulto na necessidade de elaboração de ações pelo município. Bem diferente do BFA, que destacava questão de saúde do aluno como indicador de primeira instância na quebra da condicionalidade educação, no BVJ, temos o abandono como primeira categoria de pobreza no município. Já o desinteresse e negligência, também apontam a necessidade de

intervenção articulada nos beneficiários com 16 e 17 anos, que são vítimas da negligência dos pais ou estão desinteressados dos estudos, conforme Gráfico 19.

GRÁFICO 19 – SISTEMA PRESENÇA BFA- SERRA



FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Observamos que a categoria de pobreza, que exige políticas incomuns, tanto para os beneficiários com BFA quanto para o BVJ, é ausência por questão de saúde do aluno, porém há maior incidência no grupo com o BFA, o que vai requerer maior focalização e intersetorialidade da escola com a Secretaria de Saúde, para atender a esse grupo.

A negligência dos pais ou responsáveis, o desinteresse/desmotivação pelos estudos e abandono escolar/desistência se apresentam como categorias incomuns na incidência da quebra da condicionalidade educação que contribuem para a evasão escolar, apontando que o município necessita de políticas educacionais para os adolescentes, ou até mesmo crianças, com BFA, no que tange ao processo de permanência na escola.

Já articulações com a saúde aparecem necessárias quando categorias como doença/óbito na família e gravidez são os indicadores. No BVJ, a quebra da condicionalidade educação devido ao trabalho do jovem aumenta, apontando, mais uma vez, a necessidade de que o município elabore políticas de inserção no

trabalho dos jovens com essa condicionalidade e que, de alguma forma, já estão inseridos no mercado de trabalho.

Os seguintes motivos foram registrados na quebra da condicionalidade educação: inexistência de oferta de serviços educacionais, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, conclusão do ensino médio, suspensão escolar, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, mendicância trabalho infantil, negligência dos pais ou responsáveis, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares, exploração/abuso sexual/violência doméstica e necessidade de cuidar de familiares.

#### 6.2.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Serra

Os programas de renda mínima que existem no município de Serra são: o Programa Bolsa Família, o Pró-Família (programa municipal), o Incluir (programa estadual) e o Programa BPC na Escola. Somam de quatro a cinco programas de transferência de renda com vinculações à educação. As entrevistas afirmam que existe outro programa vinculado à educação, pelo qual aluno recebe um valor todo final de ano, mediante aprovação, e só pode fazer uso do benefício financeiro ao término do quinto ano e do nono ano.

No município, o Sistema Presença conta com a seguinte organização: São 219 escolas para acompanhamento, uma funcionária e duas estagiárias. O espaço é da assistência social, o programa recebe recurso financeiro. A impressora foi comprada com o recurso do programa. Recurso utilizado pelas três Secretarias (Assistência, Saúde e Educação). O controle de frequência dos beneficiários é na escola é feito pela equipe escolar. Todos os programas de transferência de renda têm a mesma condicionalidade que é a frequência escolar de 85% de criança até 15 anos e de 75% até completar 17 anos. O acompanhamento dos beneficiários com a condicionalidade educação é feito da seguinte forma:



Mediante o descumprimento das condicionalidades, nós temos uma lista. No município, temos nove Cras instalados. Onde tem Cras nós fazemos a busca e onde não tem Cras a equipe do cadastro único procura localizar essa famílias e os reais motivos desses descumprimentos. A maioria eu posso dizer que é negligência dos pais e, quando chega à adolescência, há desinteresse, falta de motivação e alguns motivos de violência. No município, temos aquelas mulheres vítimas de violência e há todo um acompanhamento com o pedagogo, porque tem uma escola específica e na assistência nós fazemos esse acompanhamento e é chamada essa família, junto ao Cras ou ao Creas, dependendo do tipo de descumprimento. É feito um acompanhamento com essas famílias. Quando é negligência dos pais ou é essas coisas de falta de interesse, tento incluir essas famílias nos acompanhamento. Todo Cras tem um grupo de adolescente, um grupo de mãe, tem um acompanhamento com assistente social, com o psicólogo para fazer essa motivação (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO/OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Para as entrevistadas (gerente do cadastro único/operadora máster municipal), muitos casos que contribuem com a quebra da condicionalidade educação estão atrelados à negligência dos pais. Em alguns bairros específicos, ocorrem situações como o crime, as drogas, atrativos “não legais” que vão além do processo de escolarização. Porém foi ressaltado que o principal motivo que corrobora a quebra da condicionalidade é;

[...] falta de atualizar o cadastro. O cadastro tem validade de dois anos. No município nós procuramos trabalhar com as atualizações anuais e várias vezes, em várias ocasiões mudam de endereço, de escola. No mês passado aconteceu e precisa desse entendimento dos pais dessa necessidade de atualizar o cadastro, “Ah eu avisei à escola”. Avisar à escola é uma coisa [...] Acho que o projeto está sendo criado de forma que deveria estar melhorando parte da renda. Essa condicionalidade educação deveria ser modificada (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO/OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Em relação ao funcionamento do Sistema Presença no município, foi apontado pelas entrevistas que o respectivo sistema e o cadastro único não se comunicam. A demora na atualização tanto do cadastro único como do Sistema Presença, prejudica a gestão da condicionalidade educação no município, conforme entrevista concedida:

[...] o sistema, que é o Projeto Presença, educação, saúde, cadastro único e assistência [...]. Eles não comunicam automaticamente. Demora até três meses, seis meses. Então, se a família atualizou o cadastro hoje, mudou uma criança de escola, ela pode vim no descumprimento da condicionalidade por não ser localizada na escola e ele vai demorar de três a seis meses pra entrar no projeto presença. Aí eu estou falando que demora entre três a seis meses para uma criança que atualizou o cadastro único da família hoje [...]. Existe essa demora e essa demora prejudica.

Essa responsabilidade é do MEC, MDS [...]. Na realidade teria que ter unificado essa situação da seguinte forma: feita a atualização do cadastro único entrasse na mesma hora ou no máximo em 48 horas (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO/OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

O cadastro único aparece na entrevista como elemento corroborador das desarticulações na gestão da condicionalidade educação no município, dada sua estrutura funcional. De acordo com as entrevistas, é feita a atualização dos dados do público beneficiário no cadastro e enviado para uma base de dados em Brasília. Somente no dia posterior é feito um retorno e existe uma demora nas atualizações com a equipe da educação e de saúde.

Em relação ao Sistema Presença, para as entrevistadas, ele é caracterizado como ótimo no âmbito de sua operacionalização. É feito o monitoramento das 219 escolas, estaduais e municipais.

A operadora máster afirma:

Eu sou a única operadora do sistema, a responsabilidade é minha. Eu vou às escolas, faço capacitação e, quando eu vejo que as escolas colocaram alguns motivos que não são pertinentes, que eu não conheço os bairros, eu já passei por várias etapas e conheço a realidade das escolas, então eu intervenho e bloqueio. Tenho o poder de bloquear a escola e refazer o campo junto com a direção da escola e a equipe pedagógica. Por exemplo, se você pega uma escola de 400 alunos e coloca todos na lista de presença, isso não existe. Alguém ficou doente e alguém faltou por algum motivo. Isso a gente já evoluiu, porque já teve muitas escolas com essa situação aqui no município, a gente já evoluiu bastante (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Eu faço a capacitação de todos, de toda a equipe, de todos os participantes da escola. Começo pelo porteiro, que é o rapaz que abre e fecha os portões, e aí venho pra secretaria, professores e passo todas as informações até chegar ao diretor onde eu cadastro no MEC e o MEC vai me informar se posso ou não cadastrar. Daí é a secretária escolar que cadastra o apanhado de informações (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Em relação às ações tomadas mediante a quebra da condicionalidade educação, primeiro a escola é contactada para esclarecer a situação do aluno. O pedagogo tem que dar a informação do que foi feito para aquele aluno. A Operadora afirma:

[...] a criança de 6 a 17 anos é de total responsabilidade da família. A família tem que estar presente na escola. Então, o que a escola faz? Ela busca a primeira alternativa buscando os pais, fazendo intervenção juntamente com

a família, na primeira e na segunda. Na terceira vez, ela vai estar bloqueada e manda o relatório pra mim dizendo o que ela fez com aquela família, se foi chamado e se teve alguma ação da escola (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Existe a equipe escolar, a equipe escolar que tem que fazer as suas intervenções. A Secretaria de Educação não tem esse poder de estar indo e buscando alternativas junto à escola. A escola que tem que ter os seus projetos para atender essa criança que está desmotivada, por quê? Por que se ele está desmotivado, o que acontece? A educação em si tem os seus projetos, falta intervenção. É a equipe escolar, é uma discussão específica de pedagogo para estar motivando esse aluno (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

No município de Serra, existe o treinamento da rede para encaminhamentos cabíveis. O Cras é o atendimento básico àquela família que está com problemas mais simples e o Creas é quando a família está com rompimento maior, por exemplo, vítima de violência, necessitando de atendimento especializado em Assistência Social. No caso dos beneficiários do BVJ que vão para o ensino médio, todas as exigências para o BFA são feitas para o BVJ, o problema é a presença de 85%.

A gerente do cadastro único narra que:

[...] atividade de conscientização, de valorização, de colocar essa família em algum grupo de artesanato, mas não para fazer o artesanato, é uma atividade lúdica. Que às vezes você só consegue trabalhar com artesanato. Tem o Cras aqui que tem o grupo de jovens e adolescentes que eles reúnem bate papo e tem aquela sessão de vou construir a minha história, resgatar um pouco da cidadania jovem e mostrar os valores [...] (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO).

Em relação ao acompanhamento da quebra da condicionalidade educação, a entrevista permite perceber que é competência da escola a execução de ações que combatam a quebra dessa condicionalidade, pois não existem ações específicas por parte da Secretaria de Educação nesse sentido.

Em relação a algum tipo de parceria com Estado, União ou algum tipo de convênio, para atender aos beneficiários da transferência de renda, estabelecidos por parte da Secretaria de Educação, verificamos no município que essas parcerias são com fundações que trabalham e fazem a contratação de técnicos que trabalham com

BVJ, com Projovem adolescente e no Cras. Também há Parceria com algumas fundações que trabalham com instrutor com qualificação, por meio de curso e atividade lúdica.

Ressaltamos que o estabelecimento dessas parcerias é gestado pela Secretaria de Assistência Social. As atividades sociais complementares são: artesanato, culinária, higiene e beleza, mecânica, metal mecânica, elétrica, boleira, doceira entre outros cursos. Quando as entrevistadas foram questionadas sobre algum convênio específico da Secretaria de Educação, a afirmação foi a seguinte:

Nós temos escola aberta. Escola aberta, esse é projeto da Secretaria de Educação. Cada escola tem o seu projeto, tá? A Secretaria abriu um leque e agora a Secretaria vai, por projeto, incluir, que também é um projeto do Governo Federal (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

A relação transferência de renda e mérito escolar aparece nas reflexões das entrevistadas como possibilidade de comodismo, pois, no município, programas como o Projovem só teve êxito quando propôs a contrapartida da transferência monetária. Portanto, é necessário um trabalho minucioso da transferência de renda não como um benefício vitalício.

As entrevistas afirmam:

Uma das mães acusou que o benefício dela tinha sido bloqueado, porque a agente da saúde não tinha ido á casa dela pesar e medir a criança. Por que essa mãe não foi atrás? De repente aconteceu uma situação atípica, uma epidemia e o agente de saúde necessitou focalizar [...] depois de muita discussão, ela (atendente) falou assim: Olha vocês recebem o bolsa família porque vocês são acomodados. Uma falou que ela recebia mesmo, pois era acomodada. Então existe um comodismo, por parte dessas famílias. Deveria ser por tempo determinado. Se ela receber hoje, quando está gestante, ela vai receber só quando esse jovem completar 18 anos. Qual interesse dela em sair? Eu já ouvi daqui mesmo pessoas que preferem não trabalhar pra receber o benefício (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO/OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

O governo só está injetando mais benefício, né? Aí a família chega a ganhar 300 e poucos reais. Então 300 reais é muito dinheiro. Às vezes existem situações que a gente fica até meio assim. Eu há pouco tempo fiquei muito decepciona. Eu não sei marca de carro e chegou um casal no carro preto, aquele carro que tem um cavalinho na frente, aí eu corri e perguntei ao outro funcionário se o carro era importado. Aí eu fui seguindo a moça e eu encostei do lado e fiquei vendo aquilo e doeram as mentiras (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO/OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

De acordo com as entrevistadas, seria necessário que os pais dos beneficiários com a condicionalidade educação respondessem pelas contrapartidas, pois o município oferta cursos específicos pra quem recebe o benefício, tendo cursos de qualidade, com vale transporte, com lanche e não consegue fechar uma turma.

Sobre a possibilidade de vincular a renda ao mérito do aluno, assim se posicionaram as entrevistadas:

[...] a escola estaria preparada para atender esses alunos? E aquele aluno que tem problema? Que é hiperativo? Ou que tem alguma dislexia? A escola teria de ter uma estrutura de profissionais e não só de pedagogos, mas de outros profissionais para atender. Tem que investir outros profissionais e também a questão de salário. Tem alunos que precisam ter outros profissionais para ter apoio ou para ajudar acompanhar uma turma. Você imagina uma criança autista numa sala de 30 alunos e um profissional para dar conta. Não é só um estagiário de Pedagogia. Precisaria de um psicólogo, de uma assistente social. A renda por mérito seria válida desde que tivesse uma estrutura física e um RH adequado (GERENTE DO CADASTRO ÚNICO/OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

No município de Serra, observamos que, para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família, o trabalho se dá na lógica da intersetorialidade. As condicionalidades educação, saúde e a assistência social buscam, de forma integrada, a gestão dos benefícios. Porém, apesar de a operadora máster buscar atender às especificidades dos dados visualizados no Sistema Presença “in loco”, ou seja, ela vai até a escola preocupada em discutir os dados e propor alternativas, conforme narra na entrevista, sua limitação se dá por não possuir uma equipe de trabalho para um acompanhamento mais sistemático.

A ausência da estrutura de monitoramento do Sistema Presença nas dependências da Secretaria de Educação caracteriza um contexto dúbio, no caso do município da Serra. De um lado, o fato de a localização da operadora máster ser na estrutura da Secretaria da Assistência Social facilita o trabalho de atendimento aos objetivos do Programa Bolsa Família. Isso se dá, sobretudo, porque essa secretaria possui melhores condições infraestruturais. De outro lado, há a dificuldade porque a operadora, de acordo com dados inferidos na entrevista, desconhece as ações que a Secretaria de Educação tem para atender aos objetivos da transferência monetária.

Mesmo que as parcerias, estímulos, convênios, serviços e estruturas não tenham sido formuladas para atender especificamente ao público da transferência de renda, assim como nos demais municípios pesquisados, os programas de educação em tempo integral, artes e outros tipos de oficinas estão em vigência no município e acabam por atender ao público beneficiário. Podemos afirmar que não existem políticas educacionais focalizadas unicamente nos beneficiários da transferência de renda. Todas as políticas que existem fazem parte de uma rede de proteção à infância, cujo beneficiário pode ter acesso, caso exista um contexto a ser melhorado para atingir o objetivo do programa.

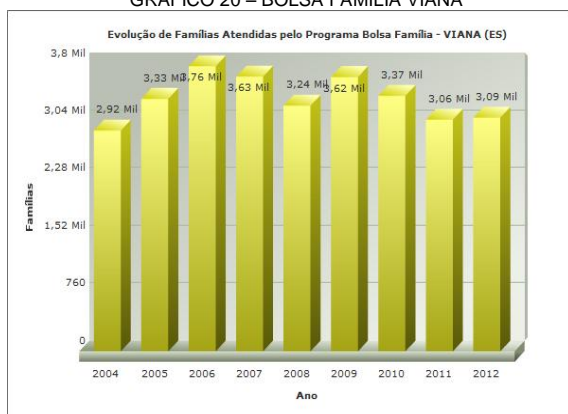
### 6.3 SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA ESCOLA - VIANA

#### 6.3.1 Situação do município de Viana

O município de Viana, no que tange à concentração da população pobre e extremamente pobre, possui aproximadamente 3,09 mil beneficiários da transferência de renda. Do ano de 2004 para 2012, temos a inclusão de mais 0,17 mil beneficiários no programa. O indicador estatístico (Gráfico 20) nos permite observar que, no ano de 2006, houve a maior concentração de beneficiários no município. Nos anos de 2007 e 2008, também houve indicadores de aproximadamente 3,60 mil beneficiários da transferência monetária.

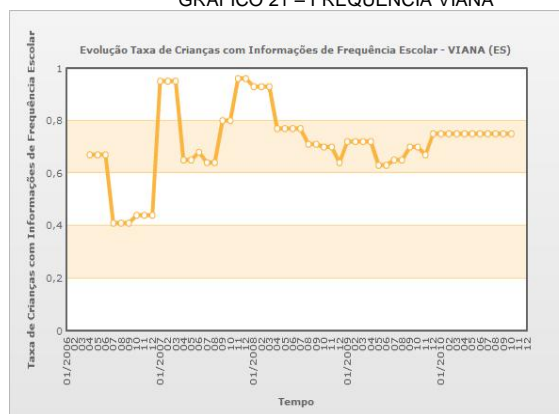
Nos anos de 2004, 2008 e 2011, houve o menor número de beneficiários do Programa Bolsa Família no município. Apesar das diferenças significativas, o município ainda possui, aproximadamente, quase o mesmo número de beneficiários de quando o programa começou, contexto este que requer avaliação das políticas e de outras pesquisas para a compreensão do alcance dos objetivos do programa no município.

GRÁFICO 20 – BOLSA FAMÍLIA VIANA



FORNTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

GRÁFICO 21 – FREQUÊNCIA VIANA



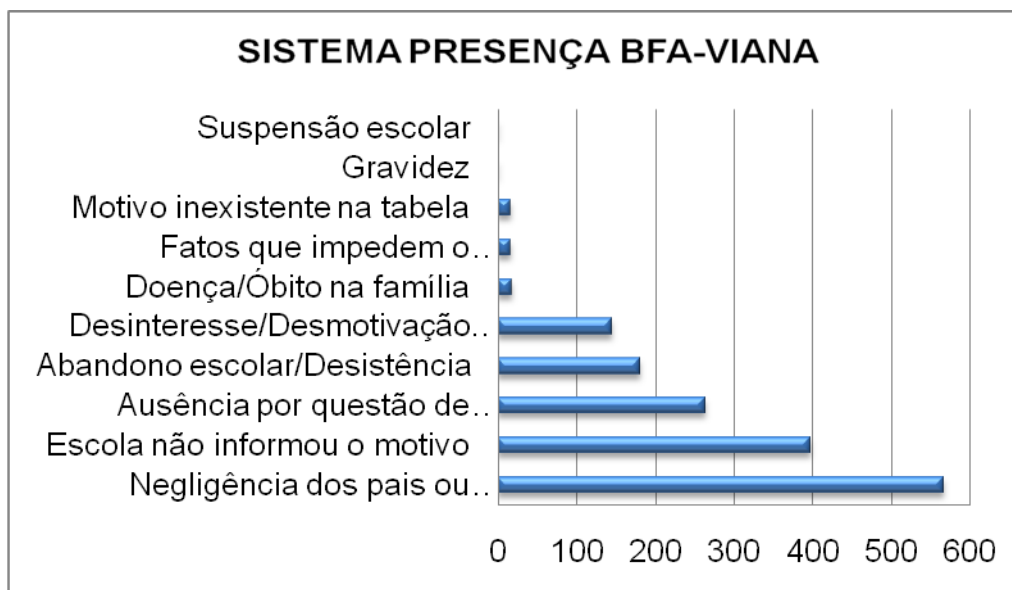
FORNTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A frequência escolar dos beneficiários no município, no ano de 2010, apresenta as piores estatísticas, conforme apresenta o Gráfico 20. No ano de 2006, a frequência escolar no município chegava aproximadamente a 0,7 no começo do ano. Ainda no respectivo ano, verificamos que, do mês de agosto em diante, a frequência cai para aproximadamente 0,4, elevando-se em 2007, com a taxa aproximada de 0,1, conforme o gráfico 20. No ano de 2007, a partir de maio, a taxa cai em torno de 0,1 para 0,7. Somente no final do ano a taxa de frequência escolar volta para aproximadamente 0,8. Em 2008, a taxa se aproxima de 1,0 de frequência escolar, caindo em 2009 aproximadamente 0,6 e se mantendo até 2010, com 0,7 de frequência dos beneficiários do Bolsa Família.

O Gráfico 20 chama a atenção para a necessidade de serem elaboradas políticas educacionais pelo município de Viana, tendo em vista o melhoramento de frequência escolar, pois fica evidente que os beneficiários com a condicionalidade educação no município possuem fragilidades na frequência escolar, o que indica menos alcance aos objetivos do programa de transferência de renda.

Em relação aos alunos beneficiários do BFA, que quebraram a contrapartida educação, as justificativas apontadas no município de Viana foram: negligência dos pais ou responsáveis, escola não informou o motivo, ausência por questão de doença do aluno, abandono escolar/desistência, desinteresse/desmotivação pelos estudos, doença/óbito na família, fatos que impedem o deslocamento à escola, motivo inexistente na tabela, gravidez e suspensão escolar.

GRÁFICO 22 – SISTEMA PRESENÇA BFA- VIANA



FORNTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Observamos que os beneficiários do BFA (6 até 15 anos) descumprem a condicionalidade educação, em sua maioria pela negligência dos pais ou responsáveis, o que demanda da escola ações específicas, voltadas para zelar pela frequência escolar do aluno. Esta categoria de pobreza totaliza 567 quebras da condicionalidade educação pela negligência. Dessa forma, o município e a escola deverão realizar ações para o melhoramento desses indicadores, tendo em vista os objetivos de cumprimento da contrapartida por parte da família beneficiada.

As categorias escola não informou o motivo e motivo inexistente na tabela demandam ações do município, no que tange à formação dos membros da comunidade escolar em dois sentidos: a escola se responsabilizar pelas informações prestadas e ter realizado intervenções pedagógicas que de fato possam explicar a ausência do beneficiário. Já quanto ao motivo inexistente na tabela é esperado do município que crie novas categorias, que, de fato, justifiquem a quebra da condicionalidade. Vale ressaltar que, além da criação dessas categorias, deve ser feita a intervenção necessária para garantir o direito educacional do beneficiário.

A ausência por questão de doença do aluno no município de Viana correspondeu, nos meses pesquisados, a 263 justificativas de quebra da condicionalidade educação. Neste caso, a articulação deveria ter sido feita pela escola com a



Secretaria de Saúde, bem como com relação aos casos de doença/óbito na família. O abandono escolar/desistência e o desinteresse/desmotivação pelos estudos, se considerados em um conjunto, somam 325 justificativas de quebra da condicionalidade educação.

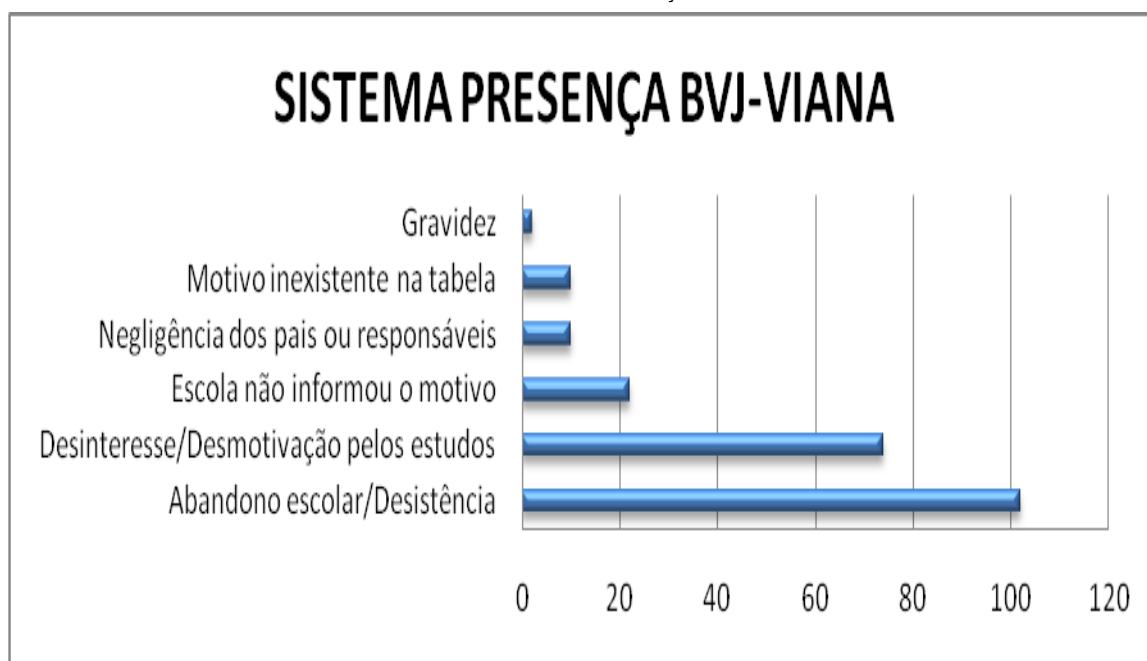
Nesse sentido, além das demandas específicas que a escola deverá fazer para motivar esses alunos à reintegração educacional, deverá perceber se existem motivos de competência de outras esferas, como assistência social, para que possam fazer os encaminhamentos devidos no respectivo município.

O Gráfico 22 também permite apontar a necessidade de política educacional, focalizada em ações de orientação sobre a gravidez precoce, dada a existência dessa categoria como justificativa da quebra da contrapartida educação. Situações que impedem o deslocamento até a escola devem ser comunicadas aos parceiros de intersectorialidade, de forma que essa categoria não continue repercutindo nas quebras das contrapartidas no município.

No caso do município de Viana, não se verifica a quebra da condicionalidade educação advinda de fatores como: inexistência de oferta de serviços educacionais, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, EJA semipresencial, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, mendicância/trajetória de rua, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica.

Porém, ainda temos motivos, como violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, sem motivo identificado, motivos sociais familiares, trabalho do jovem, exploração/abuso sexual, violência doméstica e necessidade de cuidar de familiares. No caso dos beneficiários com o BVJ, o Gráfico 23 permite considerar apenas seis categorias na quebra da condicionalidade educação: abandono escolar/desistência, desinteresse/desmotivação pelos estudos, escola não informou o motivo, negligência dos pais ou responsáveis, motivo inexistente na tabela e gravidez.

GRÁFICO 23 – SISTEMA PRESENÇA BVJ- VIANA



FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Observamos que existem similitudes e discrepâncias consideráveis das categorias do BFA para o BVJ. A negligência dos pais ou responsáveis, escola não informou o motivo, abandono escolar/desistência, desinteresse/desmotivação pelos estudos, motivo inexistente na tabela e gravidez são incomuns na justificativa da quebra da condicionalidade educação, porém esses dados vão ser diferenciados em suas posições em relação às quebras da condicionalidade, visto que o abandono escolar aparece em primeiro lugar no BVJ e apenas com 78 beneficiários de diferença que cometeram a quebra da condicionalidade.

O Gráfico 23 permite considerar o alto número de beneficiários que quebram a condicionalidade educação, pois 102 alunos nos meses pesquisados estavam com problemas relativos à frequência escolar. Enquanto a negligência dos responsáveis corresponde a 567 no BFA, no BVJ foi registrado o total de apenas dez beneficiários que quebraram a condicionalidade devido à negligência.

As similitudes em relação à recorrência de fatores que levam à quebra da condicionalidade educação, mais as categorias em ordens diferentes permitem que apontemos a necessidade de políticas educacionais para ambos os segmentos, BFA e BVJ, com a condicionalidade educação, porém é necessária a focalização nos beneficiários do BFA.

Os seguintes motivos não foram apresentados no gráfico por possuírem valor igual a zero: ausência por questão de saúde, doença/óbito na família, inexistência de oferta de serviços educacionais, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, fatos que impedem o deslocamento até a escola, conclusão do ensino médio, suspensão escolar, EJA semipresencial, situação coletiva que impossibilita a escola de acolher os alunos, mendicância, trabalho infantil.

Entre outros motivos, temos: negligência dos pais ou responsáveis, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares, trabalho do jovem, exploração/abuso sexual/violência doméstica e necessidade de cuidar de familiares.

### 6.3.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Viana

No município de Viana, os programas de transferência de renda existentes, de acordo com a operadora entrevistada, é o Bolsa Família e o Projovem. A estrutura do Sistema Presença está organizada dentro do setor bolsa família, na Casa do Cidadão, em conjunto com a equipe da assistência social, porém a operadora máster municipal é da Secretaria de Educação. Em termos de recursos humanos, não conta com operadores auxiliares e nenhum tipo de estagiário. A estrutura e os recursos para funcionamento do Sistema Presença são disponibilizados pela assistência social municipal.

De acordo com a operadora máster:

Não tem auxiliar, não tem um estagiário. É só eu mesma, eu que resolvo tudo. Está dando pra dar conta de tudo, e a gente faz o levantamento das escolas, faço o treinamento ao diretor e um funcionário da secretaria para que eles façam o cálculo da frequência pela escola mesmo. Mas aqui só tem eu mesma. Não tem setor da educação pra monitorar a frequência dos alunos. Aqui eu trabalho com os equipamentos da assistência, impressora e computador. O computador da Educação começou a dar problema e agora

os computadores são todos da Assistência Social (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

O acompanhamento realizado pela Secretaria de Educação aos beneficiários da transferência de renda, de acordo com a operadora, é feito bimestralmente, e vai informando a baixa frequência desses alunos e fazendo os acompanhamentos no setor da assistência social. A interferência na dinâmica escolar ocorre no momento em que a operadora vai até a escola fazer visita de rotina e verifica como estão sendo efetivados os cálculos, se estão elaborados corretamente. Ela também explica o motivo que tem que ser registrado para não prejudicar os alunos.

De acordo com a operadora, as visitas se procedem de forma aleatória nas escolas maiores que tem o maior número de alunos e que tem mais problema, ou que possuem um número maior de baixa frequência. A operadora ressaltou que vai às escolas, mas não é com frequência.

Sobre os dados que a escola aponta no relatório, afirma a operadora:

Todo mundo com 100% de presença, aí fico com dúvida: “Nossa! 120 alunos beneficiários e todos com 100% de presença? “. Vou à escola e pergunto o que está acontecendo. De 120 ninguém faltou, realmente? Às vezes por mês são três ou quatro faltas que dariam a baixa frequência. Então o aluno não falta. Toda vez que troca um servidor, eu estou ligando pra saber antes, para não deixar essa frequência de forma incorreta. Peço ajuda aos pedagogos da escola. E aqui, no setor, a gente informa aos pais sobre bloqueios de cartão. Os alunos que estão com desinteresse nos estudos, peço para procurar os pedagogos, oriento para melhorar também, não só pelo dinheiro, mas para melhorar o desempenho dos alunos na escola, porque, às vezes, a mãe não quer saber, só quer saber do dinheiro. Mas ela tem que saber do desempenho escolar do filho, porque, às vezes, ele está faltando e não tem o interesse dos pais em saber, e a escola também não quer ajudar, porque não tem tempo de ver todos os alunos (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

No município, quem realiza o controle da frequência dos alunos na escola, de acordo com a operadora, é o secretário escolar. Ele que é responsável em registrar a frequência na escola. O diretor faz a designação, a operadora máster cadastra e o diretor designa um servidor de confiança, que é o secretário escolar, para essa função. Ele é responsável por fazer esse controle da frequência da escola. O diretor avalia se o secretário está fazendo corretamente. A operadora afirma que é uma responsabilidade da escola, de forma conjunta no município, com a atuação do

diretor, do secretário, do professor e dos pedagogos, proceder ao controle da frequência escolar municipal.

Viana conta, para o acompanhamento, com 33 escolas municipais e 5 estaduais. Para a operadora, os motivos que levam os beneficiários a quebrar a condicionalidade da educação no município é o desinteresse escolar, principalmente nas escolas que têm beneficiários até 17 anos. Os motivos apontados que mais contribuem com a quebra da condicionalidade educação no município são: a evasão, o abandono escolar e negligência dos pais.

Para a operadora:

Muitos dos pais dos beneficiários não dão satisfação à escola, devido ao aluno estar faltando, e o aluno fica perdido. Assim não se sabe o que está acontecendo. É mais desinteresse do aluno. Isso é mais pedagógico, porque assim a escola tinha que avaliar mais esse aluno, buscar, trazer ele pra escola. E não em relação só ao benefício, mas estar na escola avaliando. Mas é o mesmo desinteresse dos pais, porque, às vezes, chega gente aqui e fala: “Ah, meu filho não quer estudar, eu não vou fazer mais nada”, e não leva ele pra escola. Os pais não procuram incentivar o filho. É muito relativa essa questão, mas a escola deveria estar trabalhando mais. (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Nesses casos, no município, a operadora afirmou que, quando um beneficiário quebra a condicionalidade da educação, a família é encaminhada ao Cras e o assistente social faz o acompanhamento da família, para ver se o aluno vai melhorar o índice quanto a faltas. No caso dos beneficiários BVJ, o procedimento de acompanhamento é o mesmo dos alunos com BFA. Na entrevista realizada, ficou delineado que os encaminhamentos de quebra da condicionalidade educação são competência das escolas do município e da assistência social.

Quando a operadora foi questionada se havia alguma contrapartida do Estado para os alunos do BVJ, ela afirmou que não. Em relação a algum tipo de parceria entre o Estado com Governo Federal ou outro tipo de convênio para atender aos beneficiários dos programas de transferência de renda, a entrevistada afirmou desconhecer outras parcerias, mas o município estava, no momento, sendo contemplado pelo Programa Mais Educação, que é uma articulação com a União. Em relação à estrutura que a Secretaria de Educação oferece para esses

beneficiários, a operadora afirmou que, na educação, deve existir, mas ela desconhece. Contextos estes da entrevista que podem indicar dificuldades nos encaminhamentos, das categorias do Sistema Presença.

Com referência ao cadastro único, em Viana, ele é feito no Cras de forma manuscrita e, depois, é digitado, porém a operadora relatou as dificuldades em torno do cadastro, quanto à forma como é feito, com informações vagas e sem a escola do beneficiário. A falta de informações consistentes no cadastro único traz prejuízos para o lançamento dos dados no Sistema Presença, pois, se a escola estivesse correta, poderia diminuir o número de alunos não localizados.

A operadora afirma, em relação ao cadastro único e ao sistema presença:

Às vezes o cadastro tá desatualizado há mais de três anos, quatro anos e, mesmo assim, sempre tem um ou outro que tá recebendo. Então essa pessoa deveria tá vindo aqui pra poder atualizar, aí, às vezes, é feito o bloqueio desse benefício pra mãe poder vir aqui atualizar esse cadastro pra gente pôr tudo em dia, porque senão eu ponho o aluno na escola na frequência só que o cadastro dele tá desatualizado. Já o Sistema Presença, que é um recurso bom, a mãe chega aqui no atendimento: “Meu benefício está bloqueado”, aí a gente observa no sistema: “Ah devido à frequência escolar”, e já passa pra mim e eu já olho e vejo qual filho e avalio: “Foi fulano que faltou” e dali eu já informo que foi devido ao motivo tal. A mãe, se não estiver satisfeita com o que a gente informou, vai à escola, mas aí a gente deixa bem claro que não podemos fazer nada. Se, nos próximos meses, for corretamente e se o aluno não faltar, a gente desbloqueia o benefício. Tenho uma avaliação boa, não tenho do que reclamar. Às vezes está muito lento e carregado (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

No município de Viana, chamou a atenção a necessidade de verificar a situação dos beneficiários, pois, pelo fato de o cadastro ser alto declarativo, a operadora compreende que deveria ser realizada mais busca desses usuários, pois são recebidas denúncias de beneficiários que não têm filhos, têm comércio e até padaria. Para a operadora, é necessário fazer uma investigação dessa família para saber se ela precisa do benefício monetário. Portanto, deve ir à casa da pessoa. É necessário, a partir do cadastro, fazer uma visita à família, saber se realmente a pessoa se encontra naquele local.

De acordo com a operadora:

Se a pessoa chegar aqui com o documento, ou seja, limpo, com carteira de trabalho sem estar assinada, ela passa no programa. Se ela procurar o Cras e falar que não tem renda nenhuma e que vive de doação, ela passa. Acho que deveria fazer mais uma investigação com a família, quem realmente precisa do benefício, porque tem muita gente que diz que precisa e não precisa. Às vezes a gente encontra essa família através de denúncias. As pessoas fazem denúncia que tem pessoa que tem comércio e carro, que tem uma situação financeira boa e está recebendo o benefício. Então a gente pede à assistente social para fazer uma visita na casa, para estar averiguando se realmente é verídico (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

Para a operadora, no município de Viana, é necessário trabalhar mais um pouco a questão dos acompanhamentos dessas famílias beneficiárias nas escolas.

Deveria ter mais gente para trabalhar. Mais [intersetorialidade] aqui a gente deveria ter um funcionário da saúde. Então o município tá perdendo recurso, tá perdendo dinheiro. É igual a frequência, se eu parar de fazer, vamos supor, se a educação não colocar uma pessoa, vai parar tudo. Eles vão fazer de qualquer jeito, a escola vai fazer de qualquer jeito, não vai ter o andamento, então o IGD, que é o Índice de Gestão Descentralizada<sup>30</sup> não vai aumentar. O município vai perdendo com isso (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

A entrevistada afirma que é necessário, no programa, trabalhar com o desempenho do beneficiário, para que ele possa receber o benefício. Não é somente deixar o aluno entrar na sala de aula. O professor deveria trabalhar o programa, visando ao desempenho escolar do aluno. Então, são necessárias alterações no programa no que tange à condicionalidade educação.

Avaliando por uma nota, motiva mais a estudar. Vai receber o benefício e tem que ter um desempenho bom em sala de aula. Acho que vai motivar ele a aprender. Pensando no dinheiro, ele vai ter mais interesse em estudar para poder receber esse benefício. Agora só pôr o aluno na escola, estou lhe falando em relação ao programa, eles deveriam mudar isso, esse método de só deixar o aluno estar frequentando. Mas dentro de sala de aula ele está fazendo o quê? Está prestando atenção na aula ou só estar porque a mãe mandou para receber o benefício? Acho que deveria fazer alguma coisa ali pra escola desenvolver o aluno, para ele se interessar em estudar e aumentar o benefício ou ganhar um bônus, gratificação para ele ter um desempenho melhor (OPERADORA MÁSTER MUNICIPAL).

No município de Viana, observamos uma necessidade urgente de articulação da secretaria de Educação e Assistência para melhores definições da estrutura de funcionamento do Sistema Presença. Apesar da articulação existente, o espaço é dividido com atendimento ao público e a gestão do sistema presença. Na visita “in

---

<sup>30</sup> É um indicador que apresenta a qualidade de gestão do programa bolsa família em âmbito municipal.

loco” realizada durante a entrevista, o espaço não contempla condições de intersectorialidade e elaboração de políticas para o público beneficiário.

Para atender aos objetivos do programa, o atendimento é feito na estrutura da assistência social do próprio município. Não existe produção de políticas educacionais a partir de parcerias, estímulos e/ou estruturas no seio da Secretaria de Educação que fosse de conhecimento da entrevistada, que ocupa o cargo de operadora máster municipal.

A entrevistada narrou que existe o deslocamento até as instituições de ensino a partir das verificações dos dados do Sistema Presença, porém nossas reflexões permitem considerar que a ênfase à frequência escolar se ressalta perante as demais categorias de pobreza, e o tratamento ofertado é no âmbito da assistência social e não das políticas educacionais. A operadora se encontra em situação de desvantagem até pela falta de recursos humanos, uma vez que é a única a responder pela transferência de renda no âmbito da educação no município.

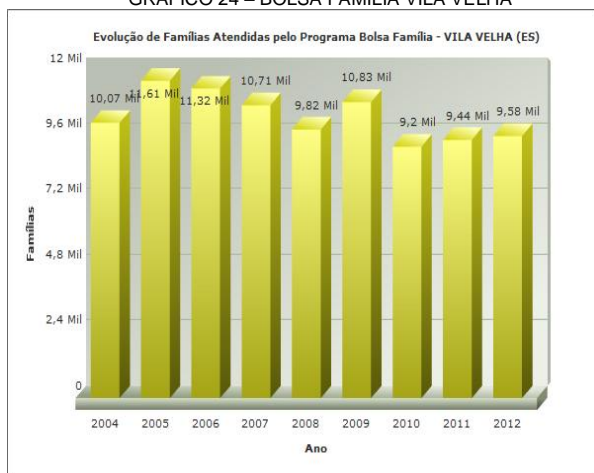
#### 6.4 SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA ESCOLA - VILA VELHA

##### 6.4.1 Situação do Município de Vila Velha

O município de Vila Velha concentra 9,58 mil beneficiários do Programa Bolsa Família, vai incluindo 0,55 mil beneficiários no programa. No ano de 2004, o total de beneficiários correspondia a 10,07, mas aumentou esse quantitativo nos anos seguintes, de forma que, em 2009, os beneficiários da transferência monetária correspondiam a 10,23. Apenas nos anos de 2008 e 2010, é que houve em Vila Velha registros de menores indicadores da população pobre e extremamente pobre, conforme o Gráfico 24:

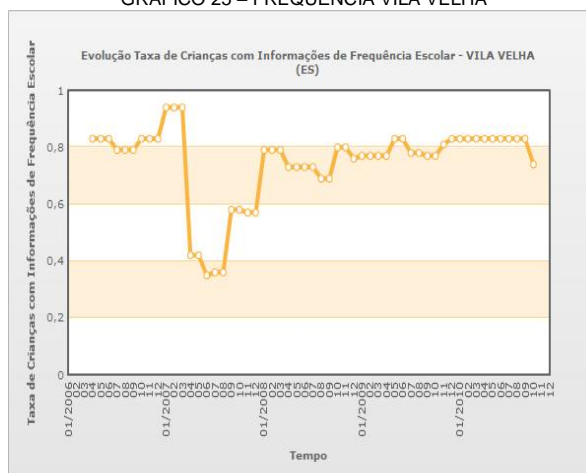


GRÁFICO 24 – BOLSA FAMÍLIA VILA VELHA



FORNTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

GRÁFICO 25 – FREQUÊNCIA VILA VELHA

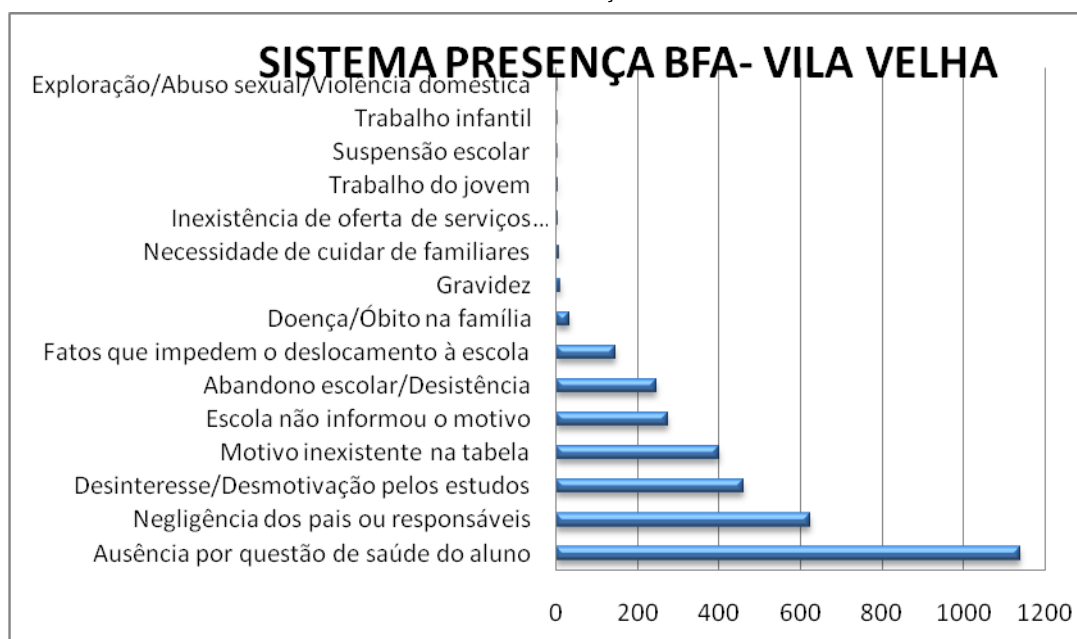


FORNTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Do ano de 2010 até 2012, esse número de beneficiários não ultrapassa o teto de 10.00 mil beneficiários. Já em relação à frequência escolar, observamos que é mantida a taxa entre 0,8 a aproximadamente 1,0 entre 2007 até março de 2009. Desse mês até o começo de 2008, essa taxa oscila até aproximadamente 0,8. De novembro de 2008 até 2010, a taxa fica em 0,8 e, em dezembro de 2010, cai mais ainda, aproximadamente 0,7. O indicador apresenta que o município de Vila Velha também deve elaborar políticas educacionais específicas para o melhoramento da frequência escolar.

Já em relação aos motivos que contribuíram com a quebra da condicionalidade educação no município de Vila Velha, observamos categorias como: ausência por questão de saúde do aluno, negligência dos pais ou responsáveis, desinteresse/desmotivação pelos estudos, motivo inexistente na tabela, escola não informou o motivo, abandono escolar/desistência, fatos que impedem o deslocamento à escola, doença/óbito na família, gravidez, necessidade de cuidar de familiares, inexistência de oferta de serviços educacionais, trabalho do jovem, suspensão escolar, trabalho infantil e exploração/abuso sexual/violência doméstica (Gráfico 26).

GRÁFICO 26 – SISTEMA PRESENÇA BFA- VILA VELHA



Quando à ausência por questão de doença do aluno, esse item ocupa, no indicador, o total de 1.140 motivos que justificariam a quebra da condicionalidade educação. Nesse sentido, a escola deveria ter ofertado condições para que os alunos não fossem prejudicados em relação ao conhecimento que deveria ser aprendido e às notas. Assim é necessária a articulação com os equipamentos de saúde, para que esse aluno possa ser avaliado em relação à situação de saúde e à frequência escolar.

A quebra da condicionalidade ausência por questão de doença do aluno representa quase o dobro de quebras em relação à negligência dos responsáveis, que é o total de 624. No caso do município de Vila Velha, sua focalização, a partir desses dados, deveria ter ocorrido na área de saúde, pois, além da ausência por questão de saúde do aluno, temos a situação de necessidade de cuidar de familiares, gravidez e doença/óbito na família. São categorias que demandam sinergias de ações, porém notoriedade está nas articulações com a saúde.

Desinteresse/desmotivação pelos estudos totalizam 459 motivos que corroboraram a quebra da condicionalidade educação, demandando especificidades pedagógicas da escola para a melhoria desse quadro, bem como o abandono escolar/desistência que estão inclusos em nossas estatísticas, conforme o Gráfico 26. Políticas que

requerem ações do município aparecem nas seguintes categorias: fatos que impedem o deslocamento à escola, inexistência de oferta de serviços educacionais, motivo inexistente na tabela e a escola não informou o motivo.

No Gráfico 26, observamos que o município de Vila Velha não consegue cobrir a oferta das séries dos anos de escolarização obrigatória do ensino fundamental. Totalizam quatro os beneficiários que quebraram a condicionalidade educação devido à inexistência de oferta de serviços educacionais. A intersectorialidade de ações da escola com as outras estruturas de atendimentos do município vai ser necessária para intervenções nas quebras da condicionalidade advinda do trabalho do jovem, da suspensão escolar, do trabalho infantil e da exploração/abuso sexual/violência doméstica.

Não foram apresentadas, no gráfico, por possuírem valor igual a zero, as seguintes categorias: inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, conclusão do ensino médio, EJA semipresencial, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, mendicância/trajetória de rua, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares.

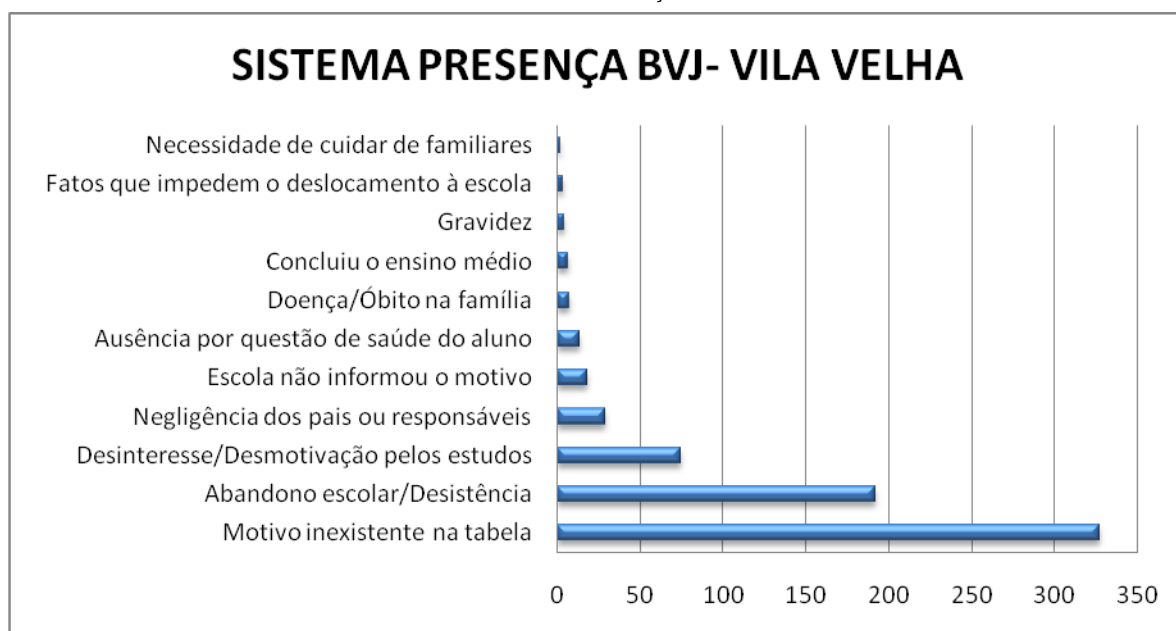
Os beneficiários do BVJ que foram inseridos nas categorias de pobreza, justificando a quebra da condicionalidade educação, têm baixa frequência devido aos seguintes contextos: motivo inexistente na tabela, abandono escolar/desistência, desinteresse/desmotivação pelos estudos, negligência dos pais ou responsáveis, escola não informou o motivo, ausência por questão de doença do aluno, doença/óbito na família, conclusão do ensino médio, gravidez, fatos que impedem o deslocamento à escola e necessidade de cuidar de familiares.

O motivo inexistente na tabela fica em evidência, pois o município encontra, nesse mês pesquisado, mais categorias de pobreza, além das disponíveis na tabela, que justificam a quebra da condicionalidade educação. Assim outros motivos, influenciaram para que os beneficiários não pudessem cumprir a contrapartida

educação. Poderíamos afirmar que são novas categorias de pobreza que poderão, ou não, ser parte oficial da tabela, a partir de uma avaliação do MEC.

As políticas educacionais voltadas para os contextos de motivo inexistente na tabela, abandono escolar/desistência, desinteresse/desmotivação pelos estudos, negligência dos pais ou responsáveis, escola não informou o motivo, ausência por questão de saúde do aluno, doença/óbito na família, gravidez, fatos que impedem o deslocamento à escola e necessidade de cuidar de familiares devem ser elaboradas tendo a focalização tanto no BFA como no BVJ, pois as categorias que justificam a quebra da condicionalidade educação são as mesmas, conforme aponta o Gráfico 27.

GRÁFICO 27 – SISTEMA PRESENÇA BVJ- VILA VELHA



FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Os contextos de inexistência de oferta de serviços educacionais, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, suspensão escolar, EJA semipresencial, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, mendicância, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares, trabalho do jovem, exploração/abuso sexual/violência doméstica não estão presentes como quebra da condicionalidade educação no município pesquisado.

#### 6.4.2 Transferência de renda e as políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Vila Velha

Os programas de renda mínima vinculados à educação que estão em vigência em Vila Velha são: o Programa Bolsa Família e o Programa Incluir, que é um programa que beneficia as famílias do Programa Bolsa Família e é uma parceria com o Governo Estadual. De acordo com a operadora entrevistada, a família recebe uma bolsa de R\$50,00 e deve ser acompanhada sistematicamente por equipe psicossocial. É traçado um plano de superação do seu estado de vulnerabilidade social.

No município de Vila Velha, o Sistema Presença está organizado no espaço da Secretaria de Educação de Vila Velha, funcionando em parceria com a ação social e com a saúde, de acordo com a operadora auxiliar entrevistada. Essa parceria é devido às próprias condições do programa, pois a frequência depende do cadastro único que, por sua vez, depende da saúde e da educação. O Sistema Presença começou a ser utilizado no município pela Secretaria de Educação.

No início, os cadastros eram feitos pela Educação, depois foram desmembrados e passaram para a Ação Social. Cinco operadores auxiliares, incluso a entrevistada, fazem parte da equipe. De acordo com a operadora, os operadores auxiliares municipais enviam a frequência *on-line* e colaboram na busca ativa também dos alunos com baixa frequência e de famílias não localizadas no município. Entre outras ações que se fazem necessárias, no âmbito da frequência, é preciso mais operadores auxiliares para melhorar o monitoramento dos alunos beneficiários da transferência monetária.

A Secretaria de Educação acompanha os alunos beneficiados pelos programas de renda mínima, por meio do Projeto Presença, envolvendo todos os funcionários da escola, como diretor, pedagogos, coordenadores e auxiliares de secretaria. A equipe de monitoramento tem por função no município fazer a busca ativa do próprio setor

pelas escolas e manter contato para atendimento às demandas do programa no município.

De acordo com a operadora:

O controle é realizado primeiramente pelo setor da frequência em parceria com as escolas. As informações são prestadas pela escola, pois são eles que têm a frequência das crianças. O diretor delega a uma pessoa da secretaria escolar a elaboração da frequência, e ela sai em busca das informações juntamente com os coordenadores e com os professores (OPERADORA MUNICIPAL).

O funcionamento do Sistema Presença, no município, é satisfatório, entretanto poderia haver uma maior interação com o cadastro único, a fim de organizar a inserção dos alunos no Projeto Presença. Para a operadora, quando os operadores enviam os dados, é muito burocrático o tempo. O número de crianças não localizadas, conforme a operadora:

Gera prejuízo para o município, porque a verba é enviada com a quantidade de crianças inseridas no programa e o que vai falar o número de inserção é o Projeto Presença, porque é diretamente com as crianças que estão matriculadas nas escolas. E as crianças que, por exemplo, famílias que vêm de outros municípios que não recebem a informação de que elas devem procurar a ação social para fazer a transferência, essas crianças permanecem fora da escola, permanecem sem a presença e sofrem sanções, depois são bloqueadas no cadastro, aliás, bloqueado o benefício (OPERADORA MUNICIPAL).

Segundo a entrevistada, há falta de recursos humanos e de outras prioridades, como telefone celular, dificultando o atendimento às famílias. Foram narradas situações que fazem com que os operadores auxiliares tenham que utilizar o próprio telefone, quando a família da criança está em tarja vermelha (isso significa que em breve poderá perder o benefício). As ações para que a perda do benefício monetário não aconteçam, ocorre com baixa densidade, pela falta de recursos.

A entrevistada aponta que, no município, a perda dos benefícios está ligada à negligência dos pais ou responsáveis, não levando em conta a necessidade de seus filhos frequentar as aulas e o desinteresse do aluno. Situações como a desmotivação dessas crianças corroboram a decisão de a Secretaria de Educação realizar intervenção nesses contextos.

A operadora diz:

A primeira ação é realizada pelo próprio sistema com aplicação de sanções. O benefício das famílias em descumprimento sofre primeiro uma advertência de bloqueio, primeira suspensão, segunda suspensão e cancelamento. E o próprio sistema gera a lista de famílias em descumprimento e, através dessas listagens, são realizadas as buscas das famílias em descumprimentos aonde nós enviamos essas listagens às escolas que são fixadas dentro das escolas ou em pontos estratégicos da comunidade para que essas famílias sejam informadas através de outras famílias. Com essa busca ativa, é feito um trabalho de acompanhamento individualizado, onde se detecta a causa do problema e esse acompanhamento prossegue, até que os problemas do descumprimento sejam superados (OPERADORA MUNICIPAL).

Durante a entrevista, ficou evidenciado que o acompanhamento a essas famílias que necessitam de intervenção é feito pelos Cras, por meio do Serviço Social, com seus assistentes sociais. De acordo com a operadora, é realizado o acompanhamento das escolas municipais. As particulares, creches e as escolas estaduais emitem suas frequências.

Com referência ao âmbito estadual, a operadora narra:

É uma relação satisfatória com as escolas estaduais. No programa de frequência, existem partes, que eles não têm acesso. As escolas enviam pra nós no caso os alunos não localizados, e nós trabalhamos em cima dessas crianças. Eles nos enviam o NIS do aluno que é o número de referência, nome do aluno, telefone e nós trabalhamos em cima dessas crianças (OPERADORA MUNICIPAL).

A Secretaria Municipal de Educação, para atender aos beneficiários do programa de transferência de renda, de acordo com a entrevistada, realiza a ação comunitária que funciona por região e lá é feito o cadastro do Bolsa Família e o cadastro para os benefícios sociais. Também é informado o benefício do Inss para as donas de casa.

Segundo a operadora, em relação às estruturas para atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família:

Esse serviço é prestado pela ação social através dos Cras. Nós, da frequência, não temos envolvimento direto com essas famílias. No caso, quando fazemos a busca ativa, nós passamos as realidades para a Ação Social, que atribui aos assistentes sociais a realização dessa tarefa (OPERADORA MUNICIPAL).

Para a operadora, a vinculação da transferência de renda à obrigatoriedade escolar é muito importante, pois, além de viabilizar o acesso do direito à educação, trabalha também com o estímulo à matrícula e a permanência das crianças e adolescentes beneficiários na rede de ensino. Ela se colocou contra a vinculação do benefício por mérito.

Muitas vezes uma criança, ela não consegue despontar por diversos problemas. Nós temos pessoas que são vulneráveis, mas têm um certo entendimento, e temos pessoas que não têm entendimento nenhum. Então tem criança que vem pra escola sem tomar o café da manhã e, comparando com a outra que toma o café, é lógico que o aprendizado daquela que toma o café é melhor do que aquela que vem como estômago vazio. Então eu não concordo [com o direito a bolsa] por mérito, eu acho que deve ser feito um trabalho para que todos sejam iguais. Isso desestimula aquela criança que não consegue. O prêmio deve ser de todos, para aquela que não consegue, como motivação que ela venha superar essa dificuldade (OPERADORA MUNICIPAL).

As mudanças na condicionalidade educação, em Vila Velha, foram atreladas a necessidade de maior participação do gestor do município, na intervenção nas situações de vulnerabilidade social. Para a entrevistada, existe a necessidade de um espaço melhor, recursos humanos, condições de trabalho, para que possam detectar as famílias beneficiárias em descumprimento: “Nós temos poucos auxiliares. Não temos telefone celular para contactar com essas famílias, não temos carro para fazer esse trabalho de visita”. De acordo com a operadora, no município, a equipe não dispõe de estrutura para a realização do trabalho.

Para a entrevistada:

Embora com essas dificuldades, o nosso trabalho tem sido executado. A equipe é coesa. A gente ri, a gente brinca e tem momentos que até a gente chora. Porque, quando a gente liga pra uma casa, e falam assim: ah meu filho faleceu e a mãe chora de lá e a gente chora de cá, eu, principalmente, que mantenho mais contato. Mas é um trabalho digno, é um trabalho maravilhoso e, se eu pudesse, eu nem me aposentaria, eu continuaria fazendo. Quando uma família beneficiária, inserida no programa, ela utiliza o dinheiro pra boa causa, no final, ela consegue sair do programa porque ela atingiu o objetivo satisfatório, que é conseguir um emprego, com carteira assinada e ela vem devolver o cartão. Então isso é uma felicidade, porque o bolsa família, ele não foi feito pra pessoa permanecer na pobreza. (OPERADORA MUNICIPAL).

Para atender aos objetivos do programa de transferência de renda, no município de Vila Velha, verificamos existir uma equipe organizada para o trabalho de acompanhamento do Sistema Presença, mesmo que insuficiente, já que foi



diagnosticada a necessidade de melhoria nesse atendimento. Como exemplo das dificuldades dessa equipe de trabalho, a figura do operador máster municipal é de extrema importância para o bom desenvolvimento do programa, é um cargo ocupado por indicação política, contornado por relações de clientelismo, corroborando para o não exercício das funções que são inerentes ao operador máster.

A equipe faz intervenções nos dados do Sistema Presença, mas notamos que as ações ficam ainda limitadas às ligações telefônicas e contatos, pois estão dentro das dependências da Secretaria de Educação, o que traz dificuldades no deslocamento e acompanhamento “in loco”.

As políticas educacionais elaboradas para atender aos objetivos do programa passam pelas parcerias e estímulos com a União. Foram apontados os seguintes programas: Mais Educação, Escola Aberta, dentre outros. Programas esses criados para a escola cumprir sua gestão da pobreza. As entrevistas destacam que as intervenções necessárias feitas a partir dos dados do Sistema Presença têm um caráter essencialmente de assistencialismo, o que reforça a tese de que as políticas educacionais, após a década de 1990, vêm cumprindo mais os aspectos básicos de disciplinarização da pobreza do que a formação intelectual e cidadã das crianças e jovens em processo de escolarização.

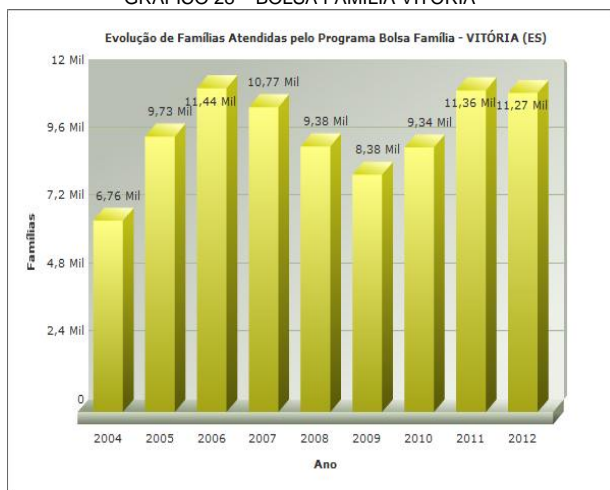
## 6.5 SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA ESCOLA - VITÓRIA

### 6.5.1 Situação do município de Vitória

Na capital capixaba, Vitória, existem 11, 27 beneficiários do Programa Bolsa Família, aproximadamente o dobro do ano de 2004, quando teve início o programa. Os anos de 2006, 2007, 2011 e 2012 foram os momentos em que a Capital concentrou mais população pobre e extremamente pobre, com aproximadamente quase 12,00 mil beneficiários. No ano de 2009, apenas 8,34 mil eram beneficiários da transferência monetária (Gráfico 28)

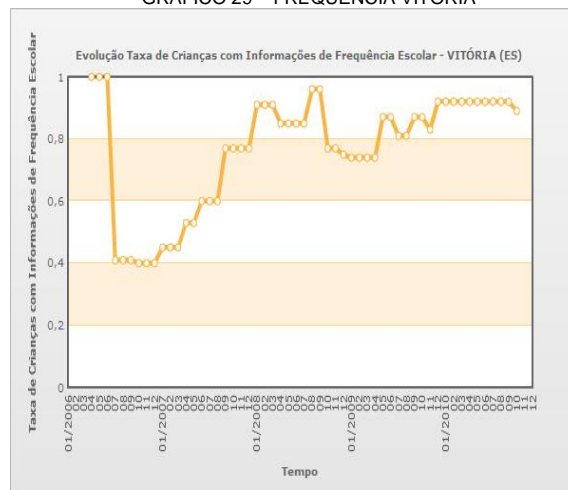
A frequência escolar do município, que se apresentava com a taxa de 1,0 em 2006, decaiu, apenas com 0,4 de frequência dos beneficiários da transferência de renda, no final de 2006. Em 2009, essa taxa alcança 0,8 e se mantém com aproximadamente 0,9 até 2010.

GRÁFICO 28 – BOLSA FAMÍLIA VITÓRIA



FORNTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

GRÁFICO 29 – FREQUÊNCIA VITÓRIA

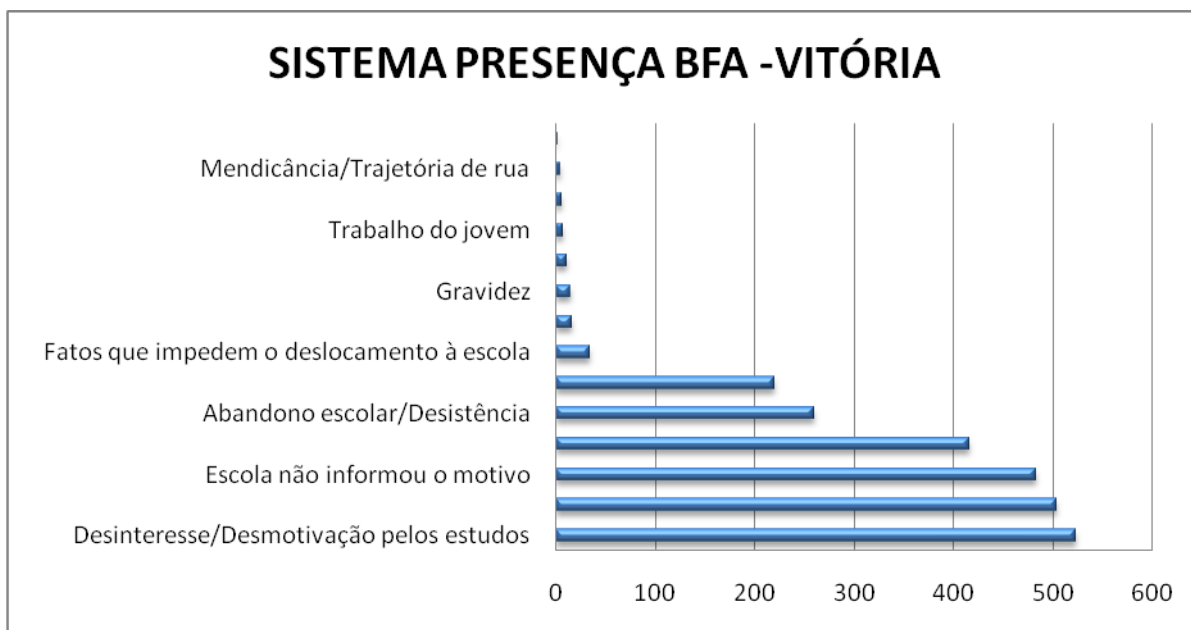


FORNTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O Gráfico 29 representa a situação dos beneficiários do BFA, tendo os seguintes motivos como quebra da condicionalidade educação: desinteresse/desmotivação pelos estudos, negligência dos pais ou responsáveis, escola não informou o motivo, ausência por questão de saúde do aluno, abandono escolar/desistência, motivo inexistente na tabela, fatos que impedem o deslocamento à escola, doença/óbito na família, gravidez, suspensão escolar, trabalho do jovem, necessidade de cuidar de familiares, mendicância/trajetória de rua e inexistência de oferta de serviços educacionais.

Observamos que, no município de Vitória, as políticas educacionais, voltadas para a permanência do aluno na escola se fazem necessárias, dadas as 523 quebras da condicionalidade educação nos meses pesquisados. A negligência dos pais ou dos responsáveis já aparece em segundo lugar, com um quantitativo razoável de quebras, 503. Já a necessidade de o município formar membros da comunidade escolar também ficou expressa no gráfico, pois, no período pesquisado, registramos 483 quebras da condicionalidade educação sem informação dos motivos pela escola.

GRÁFICO 30 – SISTEMA PRESENÇA BFA- VITÓRIA



FORNTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A ausência por questão de doença do aluno também significa 416 quebras da condicionalidade educação, exigindo, assim, do município articulação com a saúde municipal. O abandono escolar/desistência demanda da Secretária de Educação especificidades para intervenção na situação-problema. Os motivos inexistentes na tabela corroboram a criação das novas categorias de pobreza, da quebra da condicionalidade educação.

Podemos observar que, no município de Vitória, a concentração dos motivos da quebra da condicionalidade educação está concentrada nas seguintes categorias de pobreza: desinteresse/desmotivação pelos estudos, negligência dos pais ou responsáveis, escola não informou o motivo, ausência por questão de doença do aluno, abandono escolar/desistência e motivo inexistente na tabela. Os demais contextos, como fatos que impedem o deslocamento à escola e inexistência de oferta de serviços educacionais, exigem ações do município na viabilização de políticas públicas para que a quebra da condicionalidade educação seja reduzida a partir dos indicadores.

Categorias como doença/óbito na família, gravidez, necessidade de cuidar de familiares também exigem que a escola se articule com a rede de saúde, além das

ações pedagógicas. No âmbito da assistência social, a escola deverá estabelecer ações quando seus alunos tiverem a condicionalidade educação quebrada, devido a situações como suspensão escolar, trabalho do jovem e mendicância/trajetória de rua.

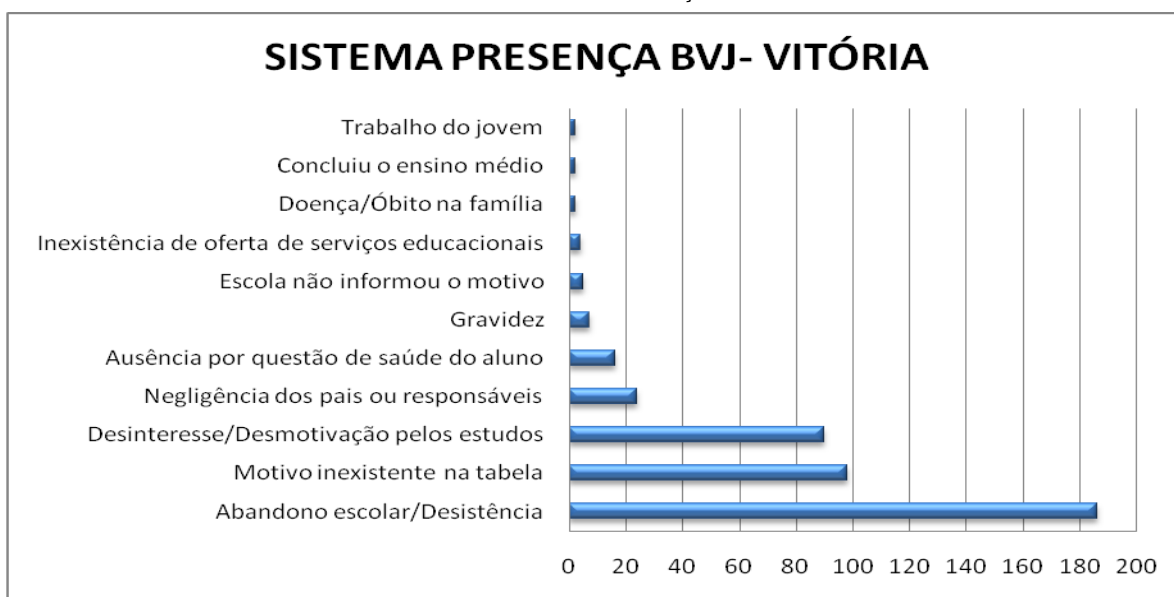
Motivos que não aparecem nos meses pesquisados como causa da quebra da condicionalidade educação: inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, conclusão do ensino médio, EJA semipresencial, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares e exploração/abuso sexual/violência doméstica.

Já os beneficiários da transferência de renda no município, com o BVJ, tiveram a frequência escolar alterada pelas seguintes categorias de pobreza: abandono escolar/desistência, motivo inexistente na tabela, desinteresse/desmotivação pelos estudos, negligência dos pais ou responsáveis, ausência por questão de saúde do aluno, gravidez, escola não informou o motivo, inexistência de oferta de serviços educacionais, doença/óbito na família, conclusão do ensino médio e trabalho do jovem.

A categoria abandono escolar/desistência lidera o indicador estatístico, com 186 motivos de quebra da condicionalidade educação. Todas as demais categorias de pobreza aparecem com menos de 100 repercussões nos meses pesquisados. As articulações no município também demandam intersetorialidade com saúde, assistência e políticas educacionais específicas.

No Gráfico 30, podemos visualizar como o município de Vitória demanda ações voltadas para a garantia de condições para que todos os beneficiários possam ter oportunidade de cumprir a condicionalidade educação, pois, tanto no BFA como no BVJ, a categoria inexistência de oferta de serviços educacionais aparece como justificativa para alunos da Capital capixaba terem justificada a quebra da contrapartida educação

GRÁFICO 31 – SISTEMA PRESENÇA BVJ- VITÓRIA



FORNTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A gravidez é outra categoria que demanda articulação da escola com a rede de saúde, pois é incomum um quantitativo de 7 no BVJ e 14 no BFA que justifica a quebra da condicionalidade educação. As outras categorias do Gráfico 31 demandam intersetorialidade por parte da escola e ações pedagógicas específicas para a oferta de condições de cumprimento da contrapartida educação.

As seguintes categorias não foram apresentadas no gráfico por possuírem valor igual a zero, ou seja, nos meses pesquisados, não foram motivos que justificassem a quebra da contrapartida educação: fatores que impedem o deslocamento até a escola, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, suspensão escolar, EJA semipresencial, situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos, mendicância, trabalho infantil, trabalho infantil, violência sexual/exploração sexual, violência doméstica, sem motivo identificado, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais familiares, exploração/abuso sexual/violência doméstica e necessidade de cuidar dos familiares.

#### 6.6.2 Transferência de renda e políticas educacionais produzidas para atender aos objetivos do Bolsa Família em Vitória

No município de Vitória, os programas de transferência de renda vinculados à educação são: Bolsa Família, Vitória Mais Igual e o Programa BPC na Escola –

Programa de Benefício de Prestação Continuada. Em relação ao Programa Vitória Mais Igual, associado a condicionalidade da educação, funciona na mesma modalidade que o Bolsa Família. É um programa criado em função das famílias com necessidades socioeconômicas que não estão no Programa Bolsa Família. A partir do momento em que essas famílias vão sendo inseridas no programa bolsa família nacional, elas saem do Vitória Mais Igual e vão dando espaço para outras que necessitem.

A estrutura do Sistema Presença é organizada com a operadora máster e todos os diretores são os operadores auxiliares. Então, todos os diretores das escolas, tanto das 16 estaduais, quanto das municipais, que são 102, e particulares, são os operadores auxiliares do município. Em Vitória, são os diretores das unidades de ensino que acompanham a frequência escolar. Na Secretaria Municipal de Educação a operadora máster atende no setor de planejamento e conta com o auxílio dos demais técnicos. De acordo com a operadora, o trabalho é realizado de forma integrada com a equipe.

A operadora máster narrou:

Eu aqui monitorando todas as escolas. São elas que fazem todos os registros. E aqui tem uma equipe específica que trabalha com todos os programas do Governo Federal e busca estar dinamizando os programas do Governo Federal e trabalha especificamente com o BPC, porque a gente também tem uma ligação. O acompanhamento se dá através do meu monitoramento e aquilo que as escolas fornecem. A gente acompanha a dinâmica da escola que envolve todos os pedagogos, coordenadores e diretores e a gente não abre mão. O trabalho do bolsa família, ele não pode ser dar somente pelo registro. Registrou a frequência, o percentual da falta e o motivo da falta e acabou, não. Ele vai além. Ele é um trabalho pedagógico. Então, assim, é uma dinâmica bem consistente e podemos dizer que diariamente esse trabalho é feito nas escolas (OPERADORA MÁSTER).

De acordo com a entrevistada, em Vitória, as escolas têm reuniões agendadas com os pedagogos e com o diretor, para analisar casos de negligência escolar, de abandono escolar, de desmotivação do aluno para ser trabalhado com um foco, o que significa uma interferência no cotidiano da escola. A escola deve saber o papel dos membros da comunidade escolar para a realização efetiva do monitoramento que o Sistema Presença exige.

Para a operadora:

Os diretores são os operadores. Ninguém melhor que eles pra saber o motivo. Então todos estão cadastrados e aí esse trabalho junto com os pedagogos Quem lança no sistema são os assistentes administrativos, só que eles só lançam no sistema depois que os diretores e pedagogos sentaram e conversaram e analisaram caso por caso. Não faz um trabalho isolado, e eu aqui, enquanto coordenadora, tenho muito essa preocupação de está dizendo: “Olha, não é você que vai verificar o motivo da falta do menino, não”. É o papel do pedagogo e do diretor. Eles trabalham bem e essa interface entre diretor, coordenador e pedagogo (OPERADORA MÁSTER).

Foi ressaltado, pela operadora, que a escola joga a responsabilidade pra família, mas o diferencial no município é o trabalho chamado “trabalho de rede”, em que as famílias com problema de baixa frequência têm os motivos da quebra da condicionalidade educação discutidos por todos os gestores daquele território. Por exemplo, saúde, pessoal do Cras, o pessoal da família acolhedora, o pessoal do Creas.

O contexto de quebra da condicionalidade educação, no município, é advindo de vários fatos para a operadora. São estes: funcionários e professores desmotivados quanto à questão salarial; acúmulo de trabalho nas escolas sobre questões sociais do aluno; famílias sobrecarregadas que não conseguem enfrentar essas questões sociais; questões de violência, pois até os professores estão impedidos de ir e vir.

De acordo com a operadora, para a intervenção nos problemas de quebra da condicionalidade educação:

Primeiro passo é reunir a rede, porque não é responsabilidade só nossa. Então a gente chama os gestores para poder estar discutindo. Segundo, é levar para a câmara territorial. Cada região possui a chamada câmara territorial que é uma reunião mensal aonde todos os gestores daquele território vão. São gestores públicos, todos os diretores de escola, de Cras, de Cajun, de unidade de saúde, todos e de todas as Secretarias estão presentes para discutir essas questões e também nós temos, mensalmente, a Nossa Comissão Gestora do Programa que é feita pelo representante da Educação, da Saúde, da Assistência e Representante dos Conselhos: o Conselho da Criança, o Conselho da Assistência Social e o Conselho da Segurança Alimentar. Então, esses três Conselhos e as Secretarias mensalmente se reúnem para está discutindo justamente essa questão (OPERADORA MÁSTER).

Mediante a discussão, os encaminhamentos ofertados pela Secretaria de Educação para a não quebra da condicionalidade educação são: atendimento dos beneficiários no tempo integral, no Vitória Mais Igual, Programa Projovem adolescente, Oficina de Mais Educação, que também vieram pra tentar resgatar e levar esse jovem, esse adolescente, a uma motivação pelos estudos. De acordo com a operadora, é dado o seguinte encaminhamento: “a criança que é do bolsa família e não está inserida no tempo integral e ainda é prioridade nas oficinas do Mais Educação, então a gente reúne todo esse grupo de atendimento para a gente poder estar discutindo possíveis encaminhamentos”.

Porém, a operadora ressalta:

Mas a falta maior é esse dinamismo de questões de políticas próprias voltadas pra essas questões, voltadas pra esses adolescentes que, no meu ver, não é ir só a escola, não é só ir no tempo integral, mas algumas políticas que vão efetivar e fazer com que essa família se sinta motivada pra vida mesmo (OPERADORA MÁSTER).

A operadora afirma que, em relação ao BVJ, o mesmo trabalho que é feito nas escolas do município é feito com as escolas do Estado. Quando se trata de reuniões sobre o bolsa família, é feito contato com as escolas, envolvendo os pedagogos, os diretores e o coordenador de turno. Para atender aos objetivos do programa, a operadora ressalta que o município dispõe da seguinte estrutura:

O tempo integral, que tem o programa próprio no município que veio para atender mais essa clientela, e como a gente não tem perna para atender todos no tempo integral. O Mais Educação. Nós temos um projeto com a Petrobras que até agora foi inaugurado perto da rodoviária, que é chamado de pé-de-moleque, onde é somente atendido alunos beneficiários, com o esporte. Nós temos a parceria com o circuito cultural e com a Secretaria de Cultura, nós temos a parceria com a Secretaria de Esporte, que também tem programa específico para está atendendo esses alunos independente se eles são ou não das nossas escolas municipais como também das escolas do Estado, ou seja, ele é munícipe (OPERADORA MÁSTER).

De acordo com a entrevistada, o beneficiário sai da escola pra diversas atividades e é inserido em um programa que envolve todas as Secretarias do município e quem administra é a Secretaria de Educação. Para a operadora, o combate à evasão e à não frequência está ligado à motivação do aluno.



Segundo a operadora, o Sistema Presença ainda tem a falha de não se comunicar com os demais programas. No município, é considerado um projeto muito interessante que permite uma avaliação das escolas a cada bimestre, e os encaminhamentos necessários para cada aluno no âmbito das políticas sociais, educacionais ou de saúde, bem como o cadastro único, que, também, no município, é caracterizado como falho, dada a forma de atendimento no Cras, que não permite o atendimento dos beneficiários no momento de suas necessidades. Trabalha com agendamento, conforme narra a entrevistada:

Hoje, no Bolsa Família, para ser atendida, eu não posso agendar para que a família volte. E a política do Cras, no nosso município, é: a família chegou hoje pra ser atendida. Ela é agendada. A família vai lá faz o cadastro, manualmente, e depois vai pra coordenação, para coordenação digitalizar e jogar no sistema. Para mim a burocracia impede. Nós temos hoje famílias que foram no Cras há cinco, seis meses, fez lá o seu cadastro, mas o cadastro ainda não está no sistema. Para mim isso é uma falha muito grande e deixa a desejar. A família liga e fala assim: <Mas, meu filho, por que eu ainda não recebo? Eu já fiz há meses e meu filho está na escola e frequenta normalmente a escola, e por que eu não estou recebendo>.

Para a operadora, o fato de os programas de transferência de renda serem vinculados à educação é relevante, mas, em relação à vinculação com mérito escolar, notas, a operadora se posiciona contrária. As alterações que são necessárias no âmbito da condicionalidade educação, de acordo com a entrevistada, são:

Não é só a criança estar na escola, mas é a família também estar na escola envolvendo e acompanhando melhor o aprendizado dessa criança, porque a família mandou o menino pra escola e acha que está tudo tranquilo. Porque hoje a condicionalidade educação é só o menino na escola. Ela não tem como obrigação a participação da família no acompanhamento do ensino-aprendizagem, no desenvolvimento dessa criança na escola. Família não está muito nem aí: como a escola está trabalhando, como a escola está funcionando, como é o dinamismo da escola. A gente faz reunião com a família, com Conselho de Escola, mas ainda falta. Acho que tinha ter alguma coisa que exija mais a presença da família na escola (OPERADORA MÁSTER).

Dentre os municípios pesquisados, Vitória possui uma quantidade maior de programas e ações voltados para os beneficiários da transferência de renda. Verificamos, na entrevista, um alto grau institucional de focalização na questão social, nos indicadores de pobreza que levam à quebra da condicionalidade educação do Sistema Presença. As parcerias e programas desenvolvidos buscam

fazer uma gestão da pobreza, com inclusão de uma parcela de estudantes para além dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família, segundo dados coletados em entrevista, são desenvolvidos os seguintes programas: Educação em Tempo Integral, Jornada Escolar Ampliada, Atividades Extracurriculares, entre outras ações. Foram ressaltados nas entrevistas, outros serviços, estruturas e ações que aparecem na forma de parcerias com outras Secretarias. Por exemplo, a Secretaria de Esporte e Lazer, como parte da gestão da condicionalidade educação para atender aos objetivos do programa. Os dados da entrevista permitem considerar que existe uma gestão da condicionalidade educação que articula melhores parcerias com outras Secretarias Municipais, e não só realizando encaminhamentos para assistência social.

## 6.6 GRANDE VITÓRIA E ADMINISTRAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os dados construídos na entrevista permitem considerar que, para atender aos objetivos do programa bolsa família os municípios obedecem à lógica de acompanhamento da frequência escolar. A administração dos sistemas municipais de educação, no âmbito da transferência de renda, enfatiza o monitoramento da frequência escolar. As estruturas são organizadas no modelo municipal de gestão da educação ou assistência, mas todas possuem um aspecto incomum, que é a ideia de gestão em rede.<sup>31</sup>

Os encaminhamentos a serem tomados a partir da baixa frequência, variando de densidade nos municípios pesquisados, são delegados às instituições escola, à rede de assistência social, à saúde e ao esporte e lazer. Poderíamos afirmar sobre a complexidade na gestão da transferência de renda na escola. O sistema municipal de educação monitora e responsabiliza a assistência social pelas questões sociais que levam à quebra da condicionalidade educação. Ademais, também

---

<sup>31</sup> Gestão em rede ou rede de proteção deve ser considerada como um modelo de gestar políticas públicas de forma integrada, cujas secretarias de garantia de direitos sociais básicos, fazem parte e de forma integrada dão encaminhamentos por meio dos programas de proteção social aos problemas sociais que estão impedindo ao beneficiário de melhorar suas condições de vida.

responsabiliza a escola (seus profissionais) pela resolução pedagógica às questões que muitas vezes fazem parte da condição de pobreza dessa população.

O acompanhamento dos alunos beneficiários da transferência de renda em todos os municípios pesquisados é reduzido à frequência escolar. Nas entrevistas, fica evidente que os sistemas municipais de educação se sentem responsáveis pelo monitoramento e encaminhamentos a serem dados para a situação de quebra da condicionalidade educação. Mas, no que se refere às intervenções, não há uma responsabilidade direta em relação aos serviços, estruturas, ações programas, projetos ou outros estímulos que a legislação do Programa Bolsa Família aponta como possibilidade.

Nesse caso, os dados indicam que todos os municípios necessitam explorar melhor as causas que levam à quebra da condicionalidade educação e, para tanto, devem possuir estruturas municipais de educação adequadas para a intervenção nos problemas. Os programas e projetos existentes são incomuns nos municípios pesquisados, cuja elaboração não é exclusiva para os beneficiários da transferência monetária. São políticas educacionais direcionadas para grupos com algum flagelo social, e estes, os beneficiários da transferência de renda, são inclusos pela questão social que os demarca.

A organização que está dentro das estruturas da Secretaria de Educação, possui melhores condições nos encaminhamentos para a rede de proteção, porque a gestão desses projetos se dar dentro do próprio sistema municipal de educação. Isto foi visualizado no caso dos municípios de Vitória, Cariacica e Vila Velha. Os entrevistados possuíam maior conhecimento dos programas e projetos existentes. Viana e Serra apresentam um baixo grau de conhecimento de possíveis estruturas para encaminhamentos necessários às demandas da transferência de renda.

Em relação à frequência, observamos que os municípios de Vitória, Cariacica, Vila Velha, Viana e Serra possuem preocupação com esse controle, dando ênfase ao monitoramento da frequência dos beneficiários como prioridade, principalmente quando é período de lançamento dos dados na base do Sistema Presença. No município de Vitória, verificamos maior processo de responsabilização do gestor

escolar (diretor) no lançamento dos dados. De acordo com a entrevistada, o diretor tem a função de operador auxiliar, sendo ela a máster.

O Sistema Presença, em todos os municípios pesquisados, possui relevância como banco de dados para monitoramento da frequência escolar. Foram unânimes as reclamações quanto ao modelo burocrático de funcionamento do cadastro único que implica a infuncionalidade do cadastro para questões referentes aos beneficiários com a condicionalidade educação. É necessário que todos os municípios pesquisados avancem em relação aos encaminhamentos propiciados pelo cadastro único e pelo Sistema Presença.

É destaque, nos dados obtidos, os encaminhamentos via contatos telefônicos. Seria necessário que, ao visualizar a quebra da condicionalidade educação, além do contato com o pedagogo, profissionais especializados da própria Secretaria de Educação interviessem no contexto. Por exemplo, a questão da quebra da condicionalidade educação pela negligência da família<sup>32</sup> que aparece em todos os municípios como fator que leva os beneficiários a faltarem à escola. Por sua vez, existem os Conselhos de Escola, Conselhos Tutelares e outros programas que visam atender às famílias para o cumprimento do direito à educação, mas, pelo visto, ainda são ações precárias em face ao quadro da pobreza nacional.

O município de Cariacica, conforme entrevista, possui experiência piloto de intervenção na relação família e escola a partir de uma proposição da Secretaria de Educação. Mas ainda é pontual dada a abrangência da transferência de renda. Os demais não apresentaram programas e projetos da Secretaria de Educação voltados para trabalhar a quebra da condicionalidade denominada negligência da família.

Os encaminhamentos que se mostram necessários a partir do Sistema Presença, dão-se numa lógica municipal, na própria rede de atendimento de assistência social, saúde, esporte, entre outras. Logo, os convênios, parcerias, serviços, estruturas institucionais, estímulos para os programas sociais complementares acontecem na

---

<sup>32</sup> A categoria negligência da família aparece nos dados do Sistema Presença e nas entrevistas como o principal motivo que leva à quebra da condicionalidade educação. Portanto é necessário que outras pesquisas se efetivem para compreender o que são essas negligências e os contextos em que são construídas.

esfera da União e do Município, característica da política de descentralização hegemônica desde a década de 1990.

Os programas de Educação em Tempo Integral e Programa Mais Educação existem em todos os municípios pesquisados. As atividades são executadas de forma semelhante, cujos beneficiários são o público-alvo. Não foram verificadas nas entrevistas, contrapartidas específicas para a oferta das condições do cumprimento da condicionalidade educação, por parte do Estado capixaba.

Os dados, tanto os estatísticos, como os qualitativos, permitem-nos uma posição favorável à existência dos programas de transferência de renda com vinculação à educação, pois a escolarização de grande parte dessa população é fundamental para o ingresso na sociedade letrada e para o desenvolvimento de possibilidades de inserção no mundo do trabalho. Verificamos que existe uma intervenção dos municípios na questão da pobreza, apesar de o quantitativo de beneficiários aumentar, porém estamos tratando de uma população coberta pelo Estado. A frequência escolar também apresenta indicadores de melhoramento, e os dados do sistema presença permitem identificar, pontualmente, os maiores problemas enfrentados pela população mais pobre no exercício de seu direito à educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa possuiu o objetivo de identificar as políticas educacionais implantadas em municípios capixabas, como meio de atender aos objetivos do Programa Bolsa Família. Os resultados construídos durante os capítulos apontam que o programa de transferência condicionada de renda bolsa família foi implementado no Brasil a partir da visibilidade da questão social da pobreza.

A existência de um segmento da sociedade caracterizado como sobrantes, supérfluos e excedentes, faz parte da população atingida pelos impactos da globalização que, no Brasil, se intensificou na década de 1990, com o recrudescimento da crise do capitalismo. Como consequência mais imediata, tivemos a reforma do Estado, que buscou reduzir o chamado custo Brasil, com a adoção de políticas descentralizadoras e ajustadas à nova gestão fiscal.

A desfiliação produzida pelo avanço global que corroborou para que a transferência de renda fizesse parte do cenário das proteções sociais existentes dentro das seguridades sociais elaboradas pelo Estado, como mecanismo de controle social. O Programa Bolsa Família é parte desse cenário, bem como seu desenho institucional, ou seja, as condicionalidades e a focalização. Em nossa pesquisa, as condicionalidades aparecem como instrumento do aparelho estatal, com vista ao controle social da pobreza, por meio dos insumos da educação, saúde e assistência social.

O Programa Bolsa Família, no cenário brasileiro, constitui-se como uma ação de intervenção temporária do Estado na vida dos beneficiários. A transferência de renda substitui, no Brasil, a barreira da pobreza e da extrema pobreza, pelos níveis que os beneficiários da transferência de renda ocupam no desenho institucional do programa. São aqueles que vão receber o benefício, o benefício variável e o benéfico variável jovem. Estes dois últimos vinculados à educação. Dessa forma, o cenário das políticas educacionais já passa a contar com estratificações diferentes dos alunos beneficiários da transferência de renda, nivelados pela vulnerabilidade social que trazem consigo.

Em nossa pesquisa, apontamos que a questão social, a partir da década de 1990, colabora com as primeiras experiências dos programas de transferência de renda. A questão social passa a ser utilizada, no âmbito da reforma do Estado, para justificar as políticas educacionais indutoras dos sistemas que objetivam a coesão das políticas educativas em curso, com os interesses do sistema econômico e da organização política.

A unificação do Programa Bolsa Família, no ano de 2004, teve importante papel na institucionalidade das políticas educacionais, como parte das políticas de proteção social brasileira. Na era da proteção social mix, as políticas educacionais foram combinadas, nas estruturas estatais, para atender aos objetivos do programa de transferência de renda, controlando, além da questão social, os objetivos educacionais do Estado com mais intensidade, quando foi posta uma contrapartida, com mais fiscalização e controle, por meio da descentralização das competências.

A escola, pelas políticas descentralizadoras, é a instituição em que o Estado conseguirá exercer o controle físico dos beneficiários da transferência de renda; é o local no qual eles podem permanecer por tempo integral ou por meio de outras atividades que fazem a gestão da pobreza. Por exemplo, existem os programas que aparecem em nossa pesquisa, como o Mais Educação, Escola Aberta e Tempo Integral.

Na pesquisa, ficou evidenciado que os valores repassados na transferência de renda, se o objetivo for o combate à pobreza e à extrema pobreza, são extremamente baixos. Quanto maior a incidência de pobreza em níveis por pessoas na casa, esse valor pode ser variado, trazendo diversas diferenciações, de forma que os objetivos educacionais do programa acabam por ficar comprometidos, pois o benefício monetário torna-se um passivo de escolhas das necessidades básicas da família, não sendo utilizado como um mecanismo de promoção social.

O cumprimento das contrapartidas, dentre estas as educacionais, ou seja, a responsabilidade pela elaboração das políticas educacionais para atender aos objetivos do programa, é de uma tríade federativa: Estados, Municípios e União, que devem conjugar esforços para pactuar as condições que serão ofertadas às famílias

beneficiárias com a condicionalidade educação. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família assume a função de um modelo de pacto federativo do Estado, com Estados da Federação, Municípios e a população beneficiária, pois ofertar condições para o cumprimento das contrapartidas significou que o Estado assumiria a injeção financeira para o melhoramento da educação, saúde e assistência social em todo território brasileiro.

Esse modelo de pacto federativo ilustra um Estado regulador, que, por meio da descentralização de competência, formula políticas educacionais que atendam aos interesses do mercado, conjugado com o Estado. Os beneficiários, na realidade, vão ser inseridos em programas de regulação social. Observamos que algumas metas do programa são atingidas, por exemplo, a frequência escolar, o que significa o melhoramento do número de crianças e adolescentes que estão em situação ativa na escola, atingindo os objetivos do programa de manutenção territorial por meio da frequência escolar.

Podemos afirmar que se trata de um programa paliativo da pobreza nacional, pois a redução da pobreza e da extrema pobreza continua uma questão social grave. Os indicadores, tanto nacionais como municipais, utilizados no trabalho, demonstram o aumento da concentração da população pobre e extremamente pobre, dado o fato de apresentarem aumentos da população beneficiária do programa de transferência de renda. O estímulo à emancipação das famílias, em sua materialidade, deve ser questionado, devido ao aumento do público beneficiário.

Já em relação ao melhoramento da frequência escolar, os dados apontam necessidades de políticas intervencionistas no Distrito Federal e no Amapá, que apresentam indicadores menores que 80% de beneficiários com a frequência escolar. Em relação aos demais Estados, por exemplo, São Paulo e Piauí, podemos afirmar que os dados da pesquisa permitem considerar que, para efeitos de frequência escolar, o Programa Bolsa Família tem atingido seus objetivos.

Os indicadores de cobertura do programa apontaram a positivação da unificação das experiências de transferência de renda, uma vez que todo o território brasileiro possui, aproximadamente, pelo menos, um beneficiário por km<sup>2</sup> da transferência



monetária. A concentração da pobreza aparece na pesquisas com várias disparidades regionais. Observamos que, apesar de os maiores indicadores da população pobre e extremamente pobre estar nos Estados da Região Nordeste, o Estado que mais possui beneficiários da transferência de renda é o Rio de Janeiro. Esses dados chamam a atenção para a necessidade que o Estado tem de adotar políticas focalizadas para essas regiões.

Os nossos resultados indicam que o número de beneficiários acompanhados pela educação já se concentra não na Região Nordeste, mas na Sudeste, bem como o descumprimento das condicionalidades ocorre mais no Sul e no Sudeste. O Nordeste apresenta o menor percentual de descumprimento. Os dados apontaram situações das mais diversas que o Programa Bolsa Família encontra no Brasil, permitindo considerarmos a focalização como instrumento para as políticas públicas realizarem intervenções específicas, a partir do diagnóstico possibilitado pelos dados gerados do cadastro único e do Sistema Presença.

Se, de fato, essas políticas de promoção social fossem executadas para os beneficiários da transferência monetária, elas corresponderiam a um modelo positivo de alcance dos objetivos do programa. Os programas complementares que aparecem em nossa pesquisa para atender aos beneficiários do Bolsa Família, correspondem a essa discriminação, porém seus objetivos ainda estão alicerçados à instância de controle estatal.

A institucionalidade a que o próprio programa adere em termos funcionais insere a escola na gestão da pobreza, pois a frequência escolar, mecanismo do processo de escolarização, passa a ser considerada prerrogativa para que pobres e extremamente pobres passem a receber benefícios monetários. Em nossa pesquisa, fica evidenciado que a contrapartida educação institucionalizou na escola a gestão da pobreza por meio dos programas de transferência de renda. Com o Programa Bolsa Família essa institucionalização veio proficuamente, devido a seu desenho institucional centralizador de decisões e descentralizador de competências.

A obrigatoriedade escolar aparece em nosso estudo colaborando para existência de um grupo em uma dada estrutura estatal, que necessita de atendimento específico,

significa focalizar eixos de gestão pública sobre políticas educacionais para melhoramentos dos direitos sociais básicos. A condicionalidade educação é, então, um mecanismo da estrutura do Estado que vincula a escola ao processo de gestão da pobreza.

Essa gestão na escola deve ser caracterizada a partir de um processo binário: processo de barreiras e níveis. Processo de barreiras, pois, de um lado, estavam os alunos não beneficiários do Programa Bolsa Família e, de outro, estavam os alunos que necessitavam de ações específicas para que a contrapartida educação viesse a ser cumprida. Já o processo de níveis é quando o Sistema Presença é incorporado ao processo de proteção social, e a escola passa ser responsável por mais um novo modelo de gestão da pobreza. O que antes era barreira de desigualdade passa agora ao parâmetro dos níveis de desigualdade. A escola, além de gerir os contextos da transferência de renda, tem que focalizar os diferentes processos de desfiliação que podem corroborar a quebra da condicionalidade educação.

A instituição estatal do Sistema Presença significou o Estado assumindo que para além dos processos de escolarização, os objetivos do Programa Bolsa Família só seriam atingidos com uma rede de intersectorialidade voltada para ações que, em sua maioria, nas categorias de pobreza do Sistema Presença, não são gestadas no processo de escolarização. Porém, em nossos resultados verificamos que a gestão da pobreza da quebra da condicionalidade educação dos beneficiários fica a cargo da escola.

Os dados da pesquisa permitem considerar que, nas instituições de ensino, não existe, por parte dos sistemas de educação, um ordenamento de como as escolas devem proceder em relação ao combate da evasão escolar dos beneficiários da transferência de renda. A quebra da condicionalidade educação poderia ser tratada pelos Conselhos de Escola, grêmios estudantis e demais órgãos de controle social que estão dentro das instituições de ensino. Como já afirmamos, essas ações não aparecem na pesquisa como estímulos por parte das Secretarias de Educação.

Quando o Estado verificou que, mesmo com a transferência de renda, existiam alunos que estavam na transição da vulnerabilidade para a inexistência social, foi

criado o Sistema Presença. Eram os beneficiários com a condicionalidade educação que estavam indo para além do regime comum da pobreza. São as novas etiologias da depravação e dos costumes,<sup>33</sup> tais como: pessoas que apodrecem na sujeira, promiscuidade sexual, ausência de higiene, tráficos de drogas, hipermasculinismo, hiperfeminismo, violência contra idoso, abuso sexual de crianças e jovens, prostituições e perversões, criando os novos anéis de exclusão social.

A adoção do Sistema Presença, dessa forma, significa o Estado criando categorias de pobreza que justificassem a quebra da condicionalidade educação, sem que os beneficiários viessem a perder seus benefícios, ao invés disso, deveriam ser inseridos de forma focalizada em ações intersetoriais de responsabilidade dos municípios, mediadas, pela escola. A estrutura do sistema dispõe de um alto grau de descentralização e focalização, pois os relatórios de baixas frequência, possibilitam intervenções de caráter institucional nas escolas, nos municípios, em grupos específicos de usuários e até mesmo em usuários específicos.

Em nossa pesquisa, o NIS significa materializar uma ferramenta que indica o nível a que a focalização pode chegar. Ou seja, para o indivíduo que recebe a transferência monetária, significa o nível de poder do controle estatal. Isso indica que o Sistema Presença contribuiu com os objetivos da unificação dos programas de transferência de renda em torno do Programa Bolsa Família, uma vez que seu objetivo nada mais é que aumentar o grau de controle estatal dos entes federados na gestão do benefício.

A divisão BFA e BVJ, em percentuais diferentes de frequência e valores recebidos, indica ainda que as políticas de transferência de renda focalizam os alunos da séries iniciais, ficando em maior ócio público os estudantes do ensino médio. Ressaltamos, também, que os valores variáveis recebidos têm baixo impacto, quando estamos tratando da manutenção de crianças e adolescentes no espaço escolar.

Conforme o Manual do Sistema Presença e as categorias que justificam a quebra da condicionalidade educação, observamos que a escola não teve sua estrutura

---

<sup>33</sup> Termo utilizado por Castel (2009).

alterada para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família, quando tratamos das atribuições recebidas pelo Sistema Presença, de gestar a pobreza, por meio dos processos pedagógicos. Apenas o município pode fazer essa alteração no quadro de recursos humanos, na medida em que necessita de operadores para a execução do sistema na estrutural municipal.

Os indicadores utilizados para caracterizar a situação da transferência de renda nos municípios caracterizam o que podemos denominar de situação binária sincrônica, ou seja, mantém-se a situação de existência dos pobres e dos extremamente pobres, beneficiários da transferência monetária, mas obtém-se maior controle da população que pode cair na indigência social, via processo de escolarização. Em relação ao Sistema Presença, nos municípios pesquisados, observamos um elevado grau de diferenciação quanto à institucionalidade funcional do monitoramento da frequência escolar dos beneficiários da transferência de renda.

Para ações de combate à pobreza e à extrema pobreza, podemos perceber que apenas os municípios de Vitória e Serra possuem programa de renda mínima próprio. Todos os demais municípios são dependentes dos programas federais, por exemplo, o BPC, ou do estadual, o Programa Incluir. Esse contexto aponta uma dependência dos municípios da Região Metropolitana do Estado do Espírito Santo das ações centralizadas constituídas pela União, o que pode corroborar as dificuldades para políticas específicas de combate à pobreza e à extrema pobreza na municipalidade, dadas as ações pactuadas com o Governo Federal para a adesão aos programas. A pesquisa nos permite refletir que os municípios que elaboram programas de renda mínima próprios conseguem executar com mais autonomia políticas específicas de intervenção na questão social.

A estrutura organizacional que o sistema ocupa na Região Metropolitana é extremamente diferenciada nas justaposições de recursos humanos, operadores, estrutura física, financiamento dos equipamentos e existência de operadores máster. A pesquisa de campo, tendo como técnica a entrevista, permitiu observar que os sistemas que estão organizados nas dependências das Secretarias de Educação possuem um maior número de operadores, mais condições técnicas de execução do

monitoramento, quanto à disposição de recursos financeiros, e maior capacidade de diálogos intersetoriais com os programas da Secretaria de Educação.

Contra-pondo-se aos sistemas que estão fora da Secretaria de Educação, observamos apenas o operador máster, mas em uma articulação de maior instância com a Secretária de Assistência Social e nos atendimentos as escolas, quando não os próprios beneficiários. Porém, mesmo diante dessas articulações, observamos certos “ilhamentos” funcionais dos operadores e hiatos nas informações prestadas, caracterizando um distanciamento das ações da Secretaria de Educação à qual pertence o exercício de operadores máster municipal.

A organização dos municípios, quanto ao acompanhamento das escolas, vai impactar de forma direta no acompanhamento “in loco” da frequência escolar. Nos municípios pesquisados, alguns entrevistados afirmaram que é feito esse acompanhamento, mesmo sendo o operador máster o único a responder pelo Sistema Presença. Já em municípios que dispõem até de equipe de operadores auxiliares, a falta de recursos, de carros, entre outros meios de locomoção para que os operadores possam ir até as instituições de ensino aparece nos dados de nossa pesquisa como entrave para que os objetivos do Programa Bolsa Família sejam alcançados.

Vale ressaltar que os operadores que estão nas Secretarias de Assistência Social, com menos estruturas e auxiliares, possuem mais facilidade de deslocamento para as instituições de ensino do que os operadores que estão trabalhando nas dependências das Secretarias de Educação. Esse contexto, demonstra divergência na execução das políticas educacionais para atender aos objetivos do bolsa família pelas próprias Secretarias de Educação.

A forma de acompanhamento das equipes é outro agravante que coloca em xeque o alcance aos objetivos do Programa Bolsa Família. Nas entrevistas, os municípios, em sua maioria, reduzem os encaminhamentos necessários para os beneficiários que quebram a condicionalidade educação ao contato telefônico, pois não existem recursos humanos disponíveis.

Nos municípios pesquisados, é de responsabilidade do gestor escolar o monitoramento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família, bem como a articulação necessária com o setor pedagógico para as intervenções e encaminhamentos necessários e, por fim, é delegado a um técnico administrativo o lançamento dos dados no sistema. Alguns municípios ainda atribuem à figura do gestor o lançamento no sistema.

Podemos afirmar a existência de uma pedagogia da pobreza exercida por meio da gestão da pobreza pelos sistemas educativos e de assistência social de forma precária, com limitados recursos estruturais e humanos. Conseqüentemente, há uma responsabilização excessiva dos membros da comunidade escolar pelo não cumprimento da condicionalidade educação.

A pobreza, materializada na falta de estruturas sociais que comprometem o cumprimento da condicionalidade educação, passa a ser tratada como assunto pedagógico e isolada na responsabilidade do corpo técnico escolar, que não dispõem de recursos humanos para as intervenções devidas. Fica evidente a falta de condições físicas e de recursos humanos para que os operadores máster e auxiliares possam de fato materializar as sinergias necessárias para a materialidade dos objetivos da transferência monetária.

A responsabilidade aparece como sendo do pedagogo de dar os encaminhamentos necessários para que a contrapartida educação dos alunos seja cumprida com êxito. Não existe um agente fiscalizador que possa atuar para que a instituição garanta aos beneficiários os atendimentos necessários. Mesmo que os operadores entrevistados queiram, eles não conseguem, dada a limitação de recursos que possuem para fiscalizar.

O Sistema Presença é uma política de gestão da pobreza na escola que, além de responsabilizar os processos de escolarização da disciplinarização da pobreza por meio dos programas Mais Educação, Escola Aberta, e também oficinas, atividades de futebol e outros esportes, cursos de manicure, biscuit, informática, entre outros, promove a intensificação do trabalho docente. Pesquisas sobre as condições de trabalho docente desenvolvidas nas últimas décadas revelam o forte grau de

intensificação do trabalho docente e de adoecimento do trabalhador em face às reformas educativas operadas no contexto neoliberal.

O Sistema Presença aparece na pesquisa como uma ferramenta de importância para os operadores sistematizarem as frequências dos beneficiários nos municípios. Em nossos resultados, com a gestão da pobreza, o sistema, na realidade, é utilizado como uma ferramenta de responsabilização da escola nos encaminhamentos da situação de pobreza que leva à quebra da condicionalidade educação.

Nas entrevistas realizadas, fica evidente a cobrança que existe aos profissionais das unidades de ensino com os encaminhamentos necessários, enquanto os demais interlocutores têm a função de atendimento, sem sistemas que monitorem os encaminhamentos realizados. O Sistema Presença na escola ilustra uma sobreposição de responsabilização da escola na era da transferência de renda aos desfiliações.

Em relação ao funcionamento, observamos que a ferramenta proporciona um grau de monitoramento intermunicipal, porém os conflitos entre Municípios e Estados, na forma de gestão, inserção dos alunos nas suas bases, ficaram evidentes. Fato que atrapalha a gestão do programa de transferência de renda, logo o alcance de seus objetivos.

Em relação às parcerias ou estímulos com o Estado, União, ou algum outro tipo de convênio, para atender aos beneficiários da transferência de renda, ficou evidenciado que os programas existentes nos municípios são, na maioria, articulados com a União. Porém, esses programas e/ou projetos não focalizam necessariamente o público do Bolsa Família. Esses tendem a ser prioridade, como é o caso do Programa Mais Educação, mas não, necessariamente, foi elaborado para atender aos objetivos do programa de transferência de renda.

Observamos que, em relação aos estímulos por parte dos Estados ou União para ofertar condições para que os beneficiários cumpram a condicionalidade educação, conforme narra a legislação, o que deveria ser uma competência tríade, União, Estados da Federação e Município, não foi encontrado. Isso não retira o mérito dos

municípios nos convênios com a União dos programas que aparecem nos resultados das pesquisas, tais como, o Mais Educação, Escola Aberta, entre outros.

Em relação aos serviços, estruturas institucionais, ações, programas, projetos, orientações, acompanhamentos, entre outros, na busca de construção/consolidação de políticas sociais para atender especificamente aos beneficiários com a condicionalidade educação do Programa Bolsa Família, executados pelas Secretarias de Educação, observamos a inexistência de ações. Os operadores cumprem, na íntegra a descentralização das competências, existindo casos de municípios que sobrecarrega a Secretaria de Assistência Social, em questões escolares, que deveriam ser resolvidas no âmbito das políticas educacionais.

As vinculações da transferência de renda vinculada a educação com à obrigatoriedade escolar aparecem, na dissertação, como aspectos positivos para os operadores, uma vez que é compreendido o afastamento do aluno beneficiário do trabalho infantil, e o dinheiro recebido pode ajudar com custeios de material didático, entre outras questões. As mudanças nas condicionalidades educação são apontadas em relação ao acompanhamento do processo de aprendizagem do aluno que se faz necessário.

O grande desafio que a pesquisa aponta nos municípios é a passagem do acompanhamento quantitativo da frequência escolar e encaminhamentos graduais para acompanhamentos efetivos, que monitorem a presença e a inserção social por meio da relação ensino e aprendizagem dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A relação transferência de renda vinculada a educação e mérito escolar aparece na pesquisa nos municípios como uma vinculação negativa, que poderia perder o foco dos objetivos do programa. Algumas reflexões dos entrevistados corroboraram para que compreendêssemos a necessidade de alteração na estrutura do programa, inclusive incluindo, no âmbito da condicionalidade educação, o acompanhamento do aprendizado do aluno.



Dessa forma, assumimos, nesta pesquisa, mediante as reflexões advindas dos indicadores e das entrevistas, a necessidade de alterar o Sistema Presença para além da simples mensuração da frequência escolar e as categorias de justificação da pobreza, por meio de quebras da condicionalidade educação. O sistema necessita ser organizado de modo a quantificar a frequência, o motivo da quebra da condicionalidade, o encaminhamento feito, os resultados alcançados, a situação de aprendizado do aluno e as intervenções pedagógicas necessárias.

Nossa proposição é que o valor mínimo do benefício seja repassado para todos os beneficiários, porém, ao invés de setenta reais, seja de mais elevado. O recebimento do benefício variável deveria exigir além da frequência escolar, o acompanhamento dos responsáveis dos beneficiários na instituição de ensino. Devendo ser criminalizado o gestor que omitir informações sobre a frequência dos beneficiários e os prefeitos cujos municípios não derem condições de intervenção na questão social verificada por meio do sistema presença. O Sistema Presença ganha aspectos mais qualitativos em termos de acompanhamento escolar dos beneficiários da transferência de renda.

Por exemplo, no caso do comparecimento de um responsável, o operador diretor lançaria, em um campo do Sistema Presença, que um responsável do beneficiário compareceu para o acompanhamento escolar do filho. Em relação aos valores, para que a transferência monetária não seja caracterizada como vitalícia, os responsáveis deverão comparecer no Sine ou em estrutura similar, tendo por prioridade a inserção nas estruturas do trabalho. Mediante a inserção, o próprio sistema deverá comunicar ao cadastro único, que um beneficiário se encontra na fase de experiência. Passado o período de experiência, no caso de desempregados, e após a contratação definitiva, ficaria recebendo apenas o benefício variável, se cumprida a condicionalidade educação, alteradas em nossa proposição para: frequência escolar e acompanhamento dos responsáveis da vida estudantil dos filhos.

Os dados de nossa pesquisa permitem dizer que existe um hiato, na produção das políticas educacionais elaboradas para atender aos objetivos do programa bolsa família, pois os programas que existem incidem no atendimento aos beneficiários, mas não possuem esse objetivo como políticas elaboradas para as proposições da

transferência de renda. A gestão da pobreza, realizada pela escola, ocorre de forma precária, dadas as limitações de suas atribuições no papel escola e das políticas de proteção social que demandam especificidades de ações.

Por fim, o próprio Sistema Presença necessita ser alterado, pois foi desenhado apenas para monitorar os beneficiários que estão transitando da vulnerabilidade para a inexistência social. É uma política dotada de discursos de democratização/intervenção na questão social, que, na escola, promove a intensificação do trabalho docente e hiatos na superação da extrema pobreza e pobreza, no que tange a dependência do Estado e seus entes federativos, para intervenções menos residuais e que de fato colaborem com a promoção humana.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. A reforma do Estado: premissas, princípios, propostas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord). O leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. A força de uma ideia: a história da bolsa escola. Brasília: Unesco, 2002.

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. Bolsa escola: educação para enfrentar a pobreza. Brasília: Unesco, 2002.

ALMEIDA, Evaristo. Programas de garantia de renda mínima. São Paulo: Educ, 2000.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ANJOS, Ery Euzébio dos. Ordem, compreensão, transformação social e a violência hoje. Vitória, ES: Edufes, 1999.

ANTUNES, Ricardo L. C. Adeus ao trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

ARCE, Tacyana. Bolsa-Escola: educação e esperança no Vale do Jequitinhonha. Jequitinhonha: Lições de Minas, 2001.

BARBETTA, Pedro Alberto. Estatística aplicada às ciências sociais. 2. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1998.

BARBOSA, Júlio César Tadeu. O que é justiça. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BARROS, Ricardo Paes de et al. Usos, potencialidades e limitações do cadastro único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. , p. 213-247.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: Educação & Sociedade. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – out. 2005.

BASTIDE, Roger et al. Pesquisa comparativa e interdisciplinar. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.

BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio Diálogo em torno da república. grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: campus, 2002.

\_\_\_\_\_. Direitos e deveres na república. Grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado. Renda mínima vinculada à educação. Brasília, 2002.

BRASIL. Congresso. Senado. Renda mínima discussões e experiências: conferência internacional. Brasília, 2002.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da pratica metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. Estatística básica. 4. ed. São Paulo: Atual, 1987.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Org.). Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília, DF: Líber Livro Editora, 2007.

CAMPOS, E. (Org.). Sociologia da burocracia. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

CARVALHO, Alonso B. Max Weber: modernidade, ciência e educação. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia.Org. Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA Luis Henrique. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO Jorge Abrahão de; MODESTO Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

COLEN, Célia & AZEVEDO, Neimar. s/d. — Reformas neoliberais na América Latina, análise comparativa entre Bolívia, Brasil e Chilell, Fórum IUPERJ/UFMG: Democracia e Desenvolvimento na América Latina

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos;PIERANTI,Octavio Penna(Org.). Estado e gestão pública:visões do Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora FGV.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2007.

CURRALERO, Cláudia Baddini et al. As condicionalidades do programa bolsa família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia.(Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.p. 151- 176. p.101-132.

DAVIS, SHELTON H. (Org.). Antropologia do direito: estudo comparativo de categorias de dívida e contrato. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

DE TOMMASI, Livia; HADDAD, Sergio; WARDE, Mirian Jorge. O Banco Mundial e as políticas educacionais. 3. ed. São Paulo: Cortez/PUC - Ação Educativa, 2000.

DETIENNE, Marcel. Comparar o incomparável. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2004.

DINIZ, ELI. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 13-22.

DUBET, François. Desigualdades multiplicadas. Ijuí, RS: Unijuí, 2003.

ESTÊVÃO, Carlos V. Justiça e educação. A justiça plural e a igualdade complexa na escola. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

FAHEL, Murilo; Neves, Jorge (Org.). Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do estado capitalista as funções da previdência e das assistências sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

FEIJOO, Ana Maria Lopez Calvo de. A Pesquisa e a estatística na psicologia e na educação. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996

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

GENTILI, Pablo (Org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. 16. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GENTILI, Pablo. A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 4. ed. São Paulo: Cortez: Clacso, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

HADDAD, Sérgio. Separação entre as perspectivas econômica e social impõe limite ao desenvolvimento latino-americano. In: BORON, Atilio A. (et. al.) Nora

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 57-67.

HOBSBAWM, E. J. Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACCOUD, Luciana. O programa bolsa família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia.(Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

JAPIASSU, Hilton. O mito da neutralidade científica. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1981.

KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BORON, Atilio (Org.). América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez; PUC-SP, 2003.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sergio (Org.). O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez Editora/PUC-SP, 2003. p. 113-135.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean; SIMAN, Lana Mara. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, V.4, nº 1, p.25-59, junho 2002.

LEVIN, Jack; COSTA, Sérgio Francisco. Estatística aplicada a ciências humanas. 2. ed. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1987.

LIMA, Mario Helio Trindade de. Exclusão social: representações sociais da pobreza urbana no Brasil. Vitória: Edufes, 2005.

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MANFROI, Vânia Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge Vasconcelos Pessoa de (Org.). Política social, trabalho e subjetividade. Vitória: Edufes, 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social: custeio da seguridade social, benefícios, acidentes de trabalho, assistência social saúde. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MILONE, Giuseppe. Estatística: geral e aplicada. São Paulo: Thompson, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Org.). Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2009.

OLIVEIRA, Maria Coleta F. A. de. Demografia da exclusão social: temas e abordagens. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP, 2001

OZÓRIO, Joaquim. Educação na América Latina: análise de perspectivas. Brasília, DF: Unesco: Orealc, 2002.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Educação e serviço social: do confessionalismo ao empresariamento da formação profissional. São Paulo: Xamã, 2008.

PROST, Antoine. Doze lições sobre a história. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald; FERNANDES, Florestan; MELATTI, Julio Cesar. Radcliffe-Brown: antropologia. 2. ed. São Paulo: Ática, 1995.

RAMOS, Paulo; RAMOS, Magda Maria. Os caminhos metodológicos da pesquisa: da educação básica ao doutorado. Blumenau: Odorizzi, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jerry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. A crise do estado-providencia. Brasília, DF: Ed. da UnB; Goiânia: Ed. da UFG, 1997.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas ciências sociais. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHWARTZMAN Felipe F. et al. Sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: editora FGV, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). O bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliando o bolsa família. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Renda mínima e reestruturação produtiva. São Paulo: Cortez, 1997.

SIQUEIRA, Penha. Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória: 1950-1980. Vitória: Edufes, 2000.

SOARES, Sergei. Volatilidade de renda e a cobertura do programa bolsa família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.p. 301-313. p.27-54.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia.(Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?. São Paulo: Cortez, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Conferência internacional: renda mínima discussões e experiências. Brasília: Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. Da distribuição da renda e dos direitos à cidadania. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. Programa de garantia de renda mínima. Brasília: Senado, 1992.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001.

VAN ZANTEN, Agnès (coord.). Dicionário de educação. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ, 2000.



WAISELFISZ, Julio Jacob; ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla. Bolsa escola melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998.

WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo: texto integral. São Paulo: Martin Claret, 2003.

\_\_\_\_\_. Ciência e política: duas vocações. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. Conceitos básicos de sociologia. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

WEBER, Max; COHN, Gabriel. Max Weber: sociologia. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982.

WEBER, Max; GERTH, Hans Heinrich; MILLS, C. Wright. Ensaio de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas educacionais In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (Orgs) Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica, Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

## APÊNDICES

APÊNDICE A – TABELAS DE DISSERTAÇÕES/TESES/LIVROS E RELATÓRIOS DO IPEA UTILIZADAS NA REVISÃO DE LITERATURA

DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL: BOLSA ESCOLA EM BELÉM (1997-1999)	DÉBORA BARROS DA SILVA	2001
PROGRAMA BOLSA ESCOLA MUNICIPAL DE LONDRINA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO	ALAIDE MARIA MORITA FERNANDES DA SILVA	2003
UM CARTÃO [QUE] MUDOU NOSSA VIDA": MATERNIDADES VEICULADAS/INSTITUIDAS PELO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA-ESCOLA	CARIN KLEIN	2003
PROGRAMA BOLSA-ESCOLA DE BELO HORIZONTE: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UMA POLÍTICA DE INCLUSÃO SOCIAL	EDNA MARTINS BORGES	2003
AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS PROGRAMAS DE BOLSA ESCOLA NO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL	ANDREA RODRIGUES FERRO	2004
BOLSA ESCOLA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UM PROGRAMA IMPLANTADO EM LONDRINA.	ANGELA GALIZZI VIEIRA GOMIDE	2004
UMA DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE NECESSIDADES SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA	ADRIANA FONSECA DE AZEVEDO	2005
SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE FAMÍLIAS: PROGRAMA DE BOLSAS PARA FAMÍLIAS DA FASC	ALESSANDRA DE SOUZA CECCONI	2005
IMPACTOS DO BOLSA ESCOLA SOBRE O FLUXO E O APROVEITAMENTO ESCOLAR DOS ALUNOS BOLSISTAS: ALGUMAS INFERÊNCIAS A PARTIR DE PESQUISA REALIZADA EM ESCOLAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO-RJ	DAYSE CRISTIANE GONÇALVES FERREIRA	2005

DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
O PROGRAMA BOLSA-EMPREGO NA CIDADE DE BETIM-MG: UMA ANÁLISE A PARTIR DO OLHAR DOS GESTORES PÚBLICOS, DOS EMPRESÁRIOS E DO PÚBLICO ALVO	RENER ANTÔNIO CHAVES	2005
UM BALANÇO DO PROGRAMA NACIONAL BOLSA ESCOLA (2001-2003) PROGRAMA ASSISTENCIAL OU POLÍTICA EDUCACIONAL	EGESLAINE DE NEZ	2005
BOLSA FAMÍLIA: UM NOVO ARRANJO PARA OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	FERNANDO LINHARES GOMES SOARES	2005
O PROGRAMA EXECUTIVO BOLSA-ESCOLA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: UMA PROPOSTA DE UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO OU DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?	ADRIANA NOMINATO DO AMARAL DURIGAN	2006
ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO INFANTO-JUVENIL NO TRABALHO DOMÉSTICO NÃO REMUNERADO-VIÇOSA-MG	LALINE OLIVEIRA GUIDIS	2006
ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ANDRADAS - MG.	ANA LAURA BRESSAN	2006
AVALIANDO RESULTADOS DE UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: O IMPACTO DO BOLSA-ESCOLA SOBRE OS GASTOS DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS	ANNE CAROLINE COSTA RESENDE	2006
SUBSÍDIOS METODOLÓGICOS PARA APRIMORAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA	BEATRIZ BERNARDES RIBEIRO	2006
EFEITO DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA SOBRE AS DESPESAS DAS FAMÍLIAS	BRUNO OTTONI ELOY VAZ	2006
QUEM PARIU MATEUS, QUE O BALANCE" - CONTRIBUIÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE RECIFE	LAUDIA PESTANA SIMÕES	2006

DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
O PROGRAMA BOLSA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE BLUMENAU	GERCY DE ALMEIDA CAMARGO FILHO	2006
COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE MIGUEL PEREIRA E PIRAI	ALEXANDRA DRABIK CHAVES	2007
O PROGRAMA "FOME ZERO" NA REGIÃO DAS MISSÕES: A POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE À POBREZA PELA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA	ALINE FREITAG	2007
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PARTICULARIDADES DA REALIDADE DE JUIZ DE FORA	ANA MARIA FERREIRA	2007
JOVENS E ADULTOS NO MERCADO DE TRABALHO: IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONAL DE RENDA E UMA ANÁLISE AGREGADA USANDO SÉRIES TEMPORAIS	ANDREA RODRIGUES FERRO	2007
O PROCESSO DELIBERATIVO A PARTIR DAS MARGENS: O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA NA MÍDIA E NA FALA DAS BENEFICIÁRIAS	ÂNGELA CRISTINA SALGUEIRO OMARQUES	2007
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES - UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTEGRAÇÃO DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E VIDA NOVA NO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA	ANTONIO CLARET CAMPOS FILHO.	2007
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DE SEU IMPACTO E ABRANGÊNCIA SOCIAL	CAMILE SAHB MESQUITA	2007
AS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS NO COMBATE À DESIGUALDADE DE RENDA. BOLSA FAMÍLIA: UMA ALTERNATIVA PARA CRESCIMENTO DA RENDA DA POPULAÇÃO POBRE?.	CLAUDIA CRISTINA DA CRUZ	2007

DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
POBREZA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: CONCEPÇÕES E SIGNIFICADOS	CLEONICE CORREIA ARAÚJO	2007
OS LIMITES DO BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL	DENISE MIRANDA TORRES	2007
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REALIDADE DE UM MUNICÍPIO DA ZONA DA MATA PERNAMBUCANA	FERNANDA CRISTINA DE LIMA PINTO.	2007
“BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO BRASILEIRO”..	FERNANDO SCHEEFFER	2007
POLÍTICAS SOCIAIS, DESIGUALDADES PESSOAIS E REGIONAIS DA RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE INSUMO-PRODUTO	GUILHERME RENATO CALDO MOREIRA	2007
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AUTONOMIA OU LEGITIMAÇÃO DA POBREZA?	LAÍSA DE OLIVEIRA SIQUEIRA	2008
POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PEDRA GRANDE/RN	ANA PAULA QUEIROZ DA SILVA	2008
GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA, MODERNIDADE PERIFÉRICA E POLÍTICAS SOCIAIS: UM ESTUDO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	BRUNA FIORIM	2008
GOVERNANÇA ESTRATÉGICA EM REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	CECÍLIA MARIA DE SOUZA ESCOBAR	2008
COMPORTAMENTO DO CONSUMIDOR: FATORES DE INFLUÊNCIA NA DECISÃO DE CURSAR O ENSINO SUPERIOR - UM ESTUDO DA REGIÃO DE ABRANGÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO	CLAUDIA ILIANE ÁVILA DA FONSECA	2008
ALOCÇÃO DE RECURSOS E EFICIÊNCIA NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO	2008

DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA AVALIAÇÃO DO IMPACTO NO RENDIMENTO ESCOLAR DAS CRIANÇAS DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA	EDNEIA DE OLIVEIRA ALVES	2008
ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E ATIVOS: A REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EM FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	ESTER RODRIGUES ESPECHIT	2008
INSEGURANÇA ALIMENTAR DE BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	FRANCIELLE RICHETTI ANSCHAU	2008
AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE PELOTAS	ALESSANDRA BALLINHAS DE MOURA	2009
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM PAÍSES ESPECÍFICOS DA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL	ANA CAROLINA PAES DE BARROS BOYADJIAN	2009
O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O TRABALHO ONFANTIL NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL	ANA CLÁUDIA MARTINS TEIXEIRA	2009
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SAÚDE: UM ESTUDO QUALITATIVO SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS.	ANA MARIA BORGES DO VALE	2009
A CONSTRUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MANGUINHOS, NO RIO DE JANEIRO	ANGELA VIRGINIA ALVES NOGUEIRAS COELHO	2009
RENDA MÍNIMA, CIDADANIA E EDUCAÇÃO: ANÁLISE QUALITATIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA ZONA OESTE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	ANNA GABRIELA CORRÊA CANDIDO	2009
CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS EFETIVOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? UMA VISÃO A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	BRUNO SIQUEIRA ABE-SABER MIGUEL	2009

DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
A QUEDA DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL, UMA ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	CAIO LEBOUTTE	2009
PROJETO REDE DE APOIO SOCIAL: TRANSFORMANDO SOFRIMENTO EM COMPETÊNCIA	CELOI ARAUJO DOS SANTOS COSTA	2009
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A OFERTA DE TRABALHO: UMA PERSPECTIVA DE CHOQUE ORÇAMENTÁRIO	CLARISSA GONDIM TEIXEIRA	2009
"PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO BOLSA ESCOLA RECIFE E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA".	CLÁUDIO PEREIRA DO NASCIMENTO	2009
"ELE DORME E SE ACORDA COMIGO": REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	CRISTIANE DAVINA REDIN FREITAS	2009
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM DUQUE DE CAXIAS / RJ: DESAFIOS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO.	CRISTIANE DA SILVA SANTANA	2009
"SISTEMA DE CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ÊNFASE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA".	DANIEL CERQUEIRA RIBEIRO	2009
SISTEMATIZAÇÃO E DISCUSSÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO E DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	DANIEL LINHARES DE SIQUEIRA	2009
ESTADO NUTRICIONAL DE CRIANÇAS CADASTRADAS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DO MUNICÍPIO DE PAULA CÂNDIDO, MG: ÊNFASE EM DÉFICIT ESTADURAL E ANEMIA FERROPRIVA	FABIANA DE CÁSSIA CARVALHO OLIVEIRA.	2009



DISSERTAÇÃO/TESE	NOME DO AUTOR	ANO
UM ESTUDO ESTATÍSTICO - COMPARATIVO SOBRE O PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA NAS REGIÕES NORDESTE E SUDESTE DO BRASIL	FÁTIMA REGINA PEREIRA BERTO THODE	2009
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS - UM ESTUDO NO BAIRRO BOM JARDIM EM FORTALEZA	FRANCISCO ADAUTO DE OLIVEIRA	2009
IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA PONTE - MG	GISELE DE CÁSSIA GUSMÃO	2009
TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA, SAÚDE E INTERSETORIALIDADE: LIÇÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	GISELLE LAVINAS MONNERAT	2009

NOME DO AUTOR	LIVRO	ANO
SUPLICY, EDUARDO MATARAZZO	DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E DOS DIREITOS À CIDADANIA	1988
SUPLICY, EDUARDO MATARAZZO	PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA	1992
SILVA, MARIA OZANIRA DA SILVA E	RENDA MÍNIMA E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA	1997
SPOSATI, ALDAÍZA	RENDA MÍNIMA E CRISE MUNDIAL: SAÍDA OU AGRAVAMENTO?.	1997
SUPLICY, EDUARDO MATARAZZO	. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL: RENDA MÍNIMA DISCUSSÕES E EXPERIÊNCIAS	1998
WASELFISZ, JULIO JACOB; ABRAMOVAY, MIRIAM; ANDRADE, CARLA	BOLSA ESCOLA MELHORIA EDUCACIONAL E REDUÇÃO DA POBREZA	1998
ALMEIDA, EVARISTO	PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA	2000
ARCE, TACYANA	BOLSA-ESCOLA: EDUCAÇÃO E ESPERANÇA NO VALE DO JEQUITINHONHA	2001
FONSECA, ANA MARIA MEDEIROS DA	FAMÍLIA E POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA	2001

NOME DO AUTOR	LIVRO	ANO
AGUIAR, MARCELO; ARAÚJO, CARLOS HENRIQUE	BOLSA ESCOLA: EDUCAÇÃO PARA ENFRENTAR A POBREZA	2002
AGUIAR, MARCELO; ARAÚJO, CARLOS HENRIQUE	A FORÇA DE UMA IDEIA: A HISTÓRIA DA BOLSA ESCOLA	2002
BRASIL. CONGRESSO NACIONAL	RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO	2002
BRASIL. CONGRESSO	RENDA MÍNIMA DISCUSSÕES E EXPERIÊNCIAS: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL	2002
WEISSHEIMER, MARCO AURÉLIO	BOLSA FAMÍLIA: AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA QUE ESTÁ TRANSFORMANDO A VIDA DE MILHÕES DE FAMÍLIAS NO BRASIL	2006
SILVA, MARIA OZANIRA DA SILVA E	O BOLSA FAMÍLIA NO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO E PIAUÍ	2008
SILVA, MARIA OZANIRA DA SILVA E	AVALIANDO O BOLSA FAMÍLIA	2010

AUTOR	TÍTULO – IPEA	ANO
RAMOS, CARLOS ALBERTO	O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA	1994
LAVINAS, LENA	PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA E AÇÃO COORDENADA DE COMBATE À POBREZA	1997
SABÓIA, JOÃO LUIZ MAURITY	PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO PARANOÁ, NO DISTRITO FEDERAL	1998
LAVINAS, LENA	PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS	1998
	PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA E BOLSA- ESCOLA: CONCEPÇÃO, GESTÃO E FINANCIAMENTO	1998
ROCHA, SÔNIA	APPLYING MINIMUM INCOME PROGRAMS IN BRAZIL TWO CASE STUDIES: BELÉM AND BELO HORIZONTE	2000
FERRO, ANDREA RODRIGUES	AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS PROGRAMAS BOLSA-ESCOLA SOBRE O TRABALHO INFANTIL NO BRASIL	2005

AUTOR	TÍTULO – IPEA	ANO
	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE	2006
MEDEIROS, MARCELO	PROGRAMAS FOCALIZADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE	2007
	A IMPORTÂNCIA DAS COTAS PARA A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	2008
SOARES, SERGEI SUAREZ DILLONO	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESENHO INSTITUCIONAL, IMPACTOS E POSSIBILIDADES FUTURAS	2009
SOARES, SERGEI SUAREZ DILLON	FOCALIZAÇÃO E COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA: QUAL O SIGNIFICADO DOS 11 MILHÕES DE FAMÍLIAS?	2009

## APÊNDICE B

ROTEIRO DA ENTREVISTA / TERMO DE CONSENTIMENTO  
LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO NA  
PESQUISA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: O SISTEMA PRESENÇA E A GESTÃO DA POBREZA NA  
ESCOLA

Professores responsáveis: Dr<sup>a</sup> Eliza Bartolozzi Ferreira e Wilson Camerino dos  
Santos Júnior

VITÓRIA  
2012

- 1- Quais programas de renda mínima vinculados à educação estão em vigência em seu município? Há quanto tempo?
  - 1.1 Outros programas estaduais? Quais?
  - 1.2 Outros programas municipais? Quais?
- 2- Como a secretaria de educação acompanha os alunos beneficiados pelos programas de renda mínima? Esse acompanhamento interfere na dinâmica do trabalho escolar? Como?
- 3- Quem realiza o controle da frequência dos beneficiários com a condicionalidade educação nas unidades de ensino?
- 4- Vocês têm uma avaliação do Sistema Presença? Qual?
- 5- Qual a percepção que a secretaria possui dos motivos que levam a quebra da condicionalidade educação?
- 6- Quando um beneficiário, quebra a condicionalidade educação, qual ação é feita pela secretaria para intervenção no problema?
- 7- Sua secretaria estabeleceu parcerias ou estímulos com o estado, união, ou algum outro tipo de convênio, objetivando a elaboração e implementação de políticas públicas e/ou programas sociais complementares, para atender aos beneficiários dos programas de transferência de renda Bolsa Família?
- 8-Quais serviços, estruturas institucionais, ações, programas, projetos, orientações, acompanhamentos, entre outros, na busca de construção/consolidação de políticas sociais para atender especificamente aos beneficiários com a condicionalidade educação do programa Bolsa Família são executados por esta secretaria?
- 9-Faça uma avaliação sobre a implantação dos programas de transferência de renda e as vinculações estabelecidas com a educação escolar. E ainda sobre a vinculação da transferência de renda ao mérito escolar.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_

Servidor Público desta Secretaria, concordo em participar da pesquisa: Programas de transferência de renda e as políticas educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola. Esclareço que estou ciente e esclarecido pelo pesquisador sobre os objetivos, a publicidade e os procedimentos da pesquisa. Foi-me garantido a fidedignidade das informações passadas, envio do áudio da entrevista e o retorno por completo da pesquisa no prazo de 6 meses. Fica cabendo as partes envolvidas, quais se sentirem prejudicadas com a quebra da ética na pesquisa, o acesso aos mecanismos administrativos e judiciais. Em anexo neste termo o roteiro da entrevista.

Local e data

Assinatura

## ANEXOS



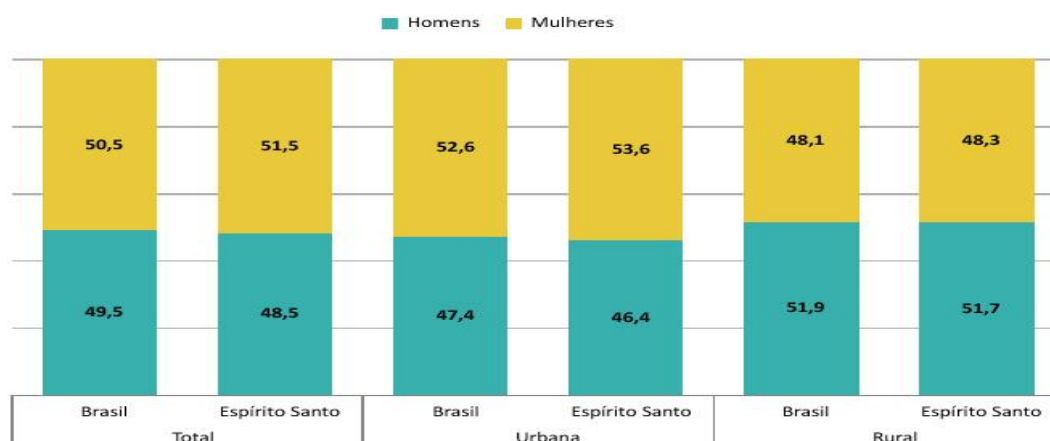
## ANEXO A – POPULAÇÃO E RENDIMENTO MENSAL DE 1 A R\$ 70 POR: DOMICÍLIOS, SEXO, RAÇA/COR

**Tabela 1 - População e Domicílios particulares permanentes, total e segundo rendimento mensal domiciliar per capita para a classe de rendimento R\$1 a R\$70, Brasil e Espírito Santo, 2010**

	TOTAL	Renda mensal domiciliar per capita sem rendimento e com rendimento de R\$1 a R\$ 70	Percentual
<b>Brasil</b>			
População	190.755.799	16.267.197	8,5
População Urbana	160.247.383	8.673.845	5,4
População Rural	29.543.713	7.593.352	25,7
Domicílios	67.569.688	4.009.433	5,9
Domicílios Urbanos	56.721.147	2.279.509	4,0
Domicílios Rurais	10.848.541	1.729.924	15,9
<b>Espírito Santo</b>			
População	3.514.952	144.885	4,1
População Urbana	2.931.472	88.409	3,0
População Rural	583.480	56.476	9,7
Domicílios	1.351.523	39.798	2,9
Domicílios Urbanos	1.128.271	25.061	2,2

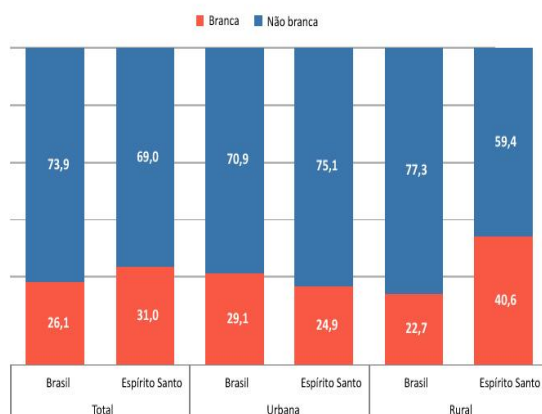
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010  
Elaboração: LJSN - Economia do Setor Público e do Bem-estar

**Gráfico 6 - População residente em domicílios particulares permanentes sem rendimento e com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 a 70 reais, por situação do domicílio e sexo, Brasil e Espírito Santo**



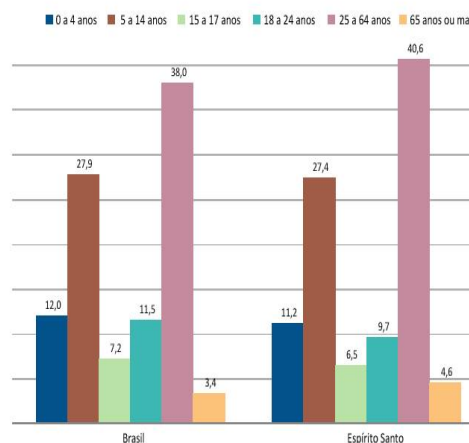
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010  
Elaboração: LJSN - Economia do Setor Público e do Bem-Estar

**Gráfico 7 - População residente em domicílios particulares permanentes sem rendimento e com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 a 70 reais, por situação do domicílio e cor ou raça**



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010  
Elaboração: LJSN - Economia do Setor Público e do Bem-Estar

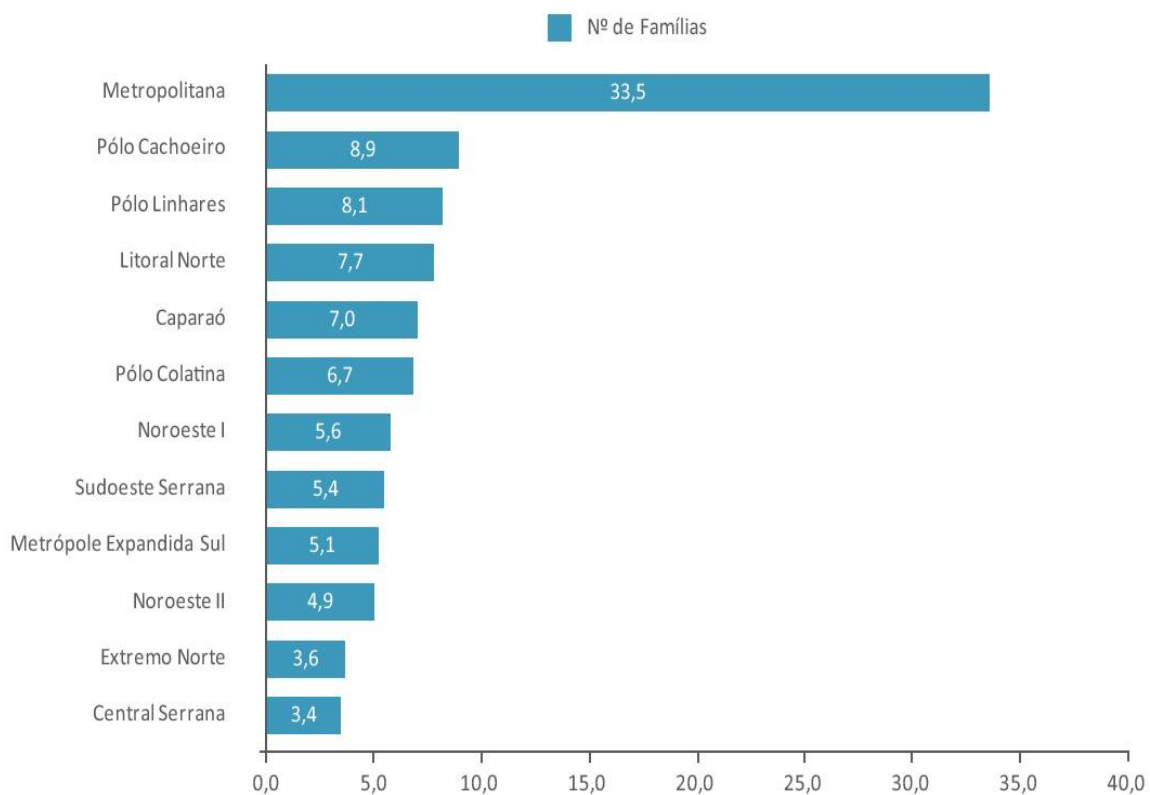
**Gráfico 9 - População residente em domicílios particulares permanentes sem rendimento domiciliar per capita e com rendimento de 1 a 70 reais, por grupos de idade, Brasil e Espírito Santo**



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010  
Elaboração: LJSN - Economia do Setor Público e do Bem-estar

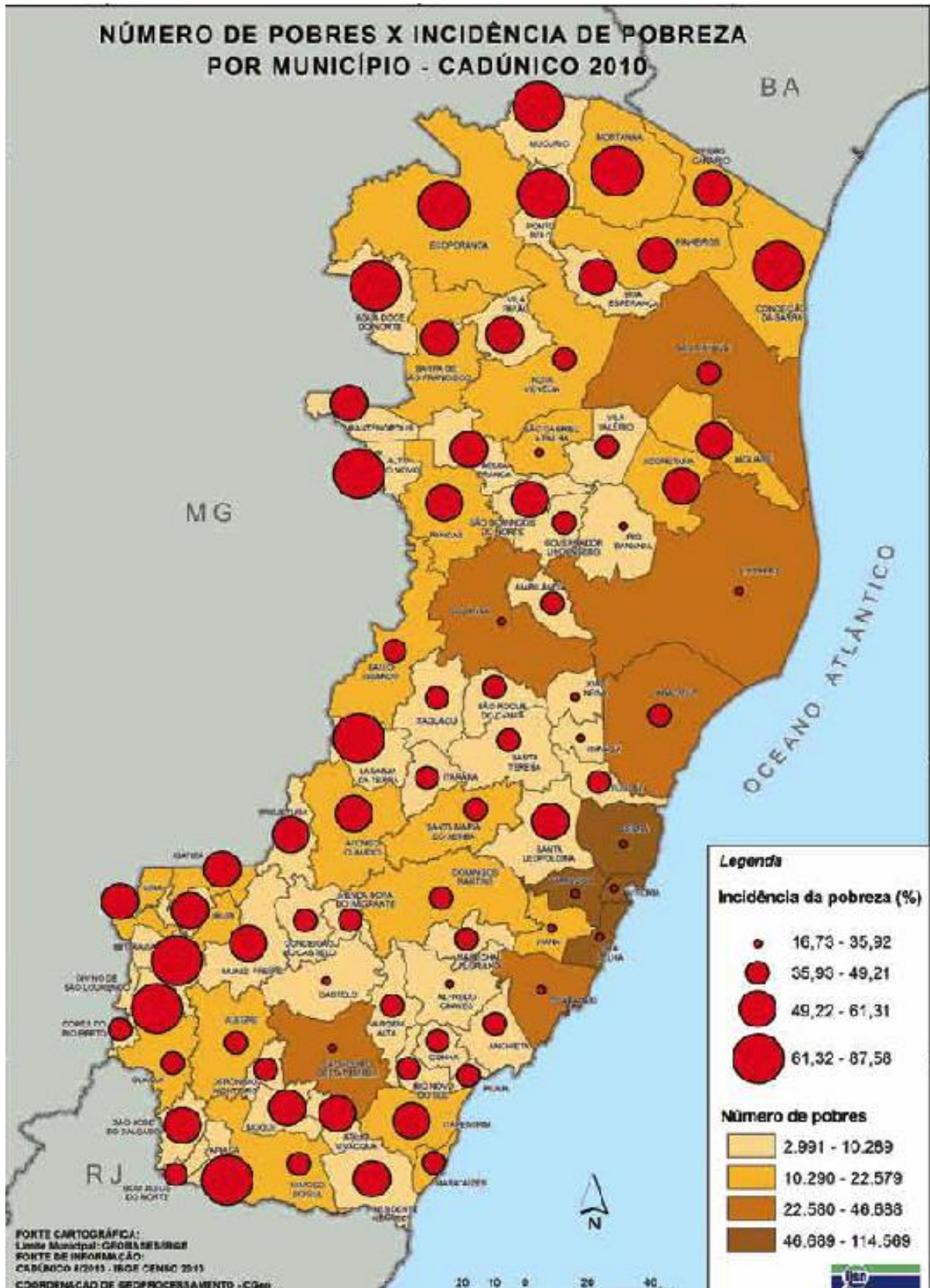
## ANEXO B – FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADASTRO ÚNICO POR MICRORREGIÃO

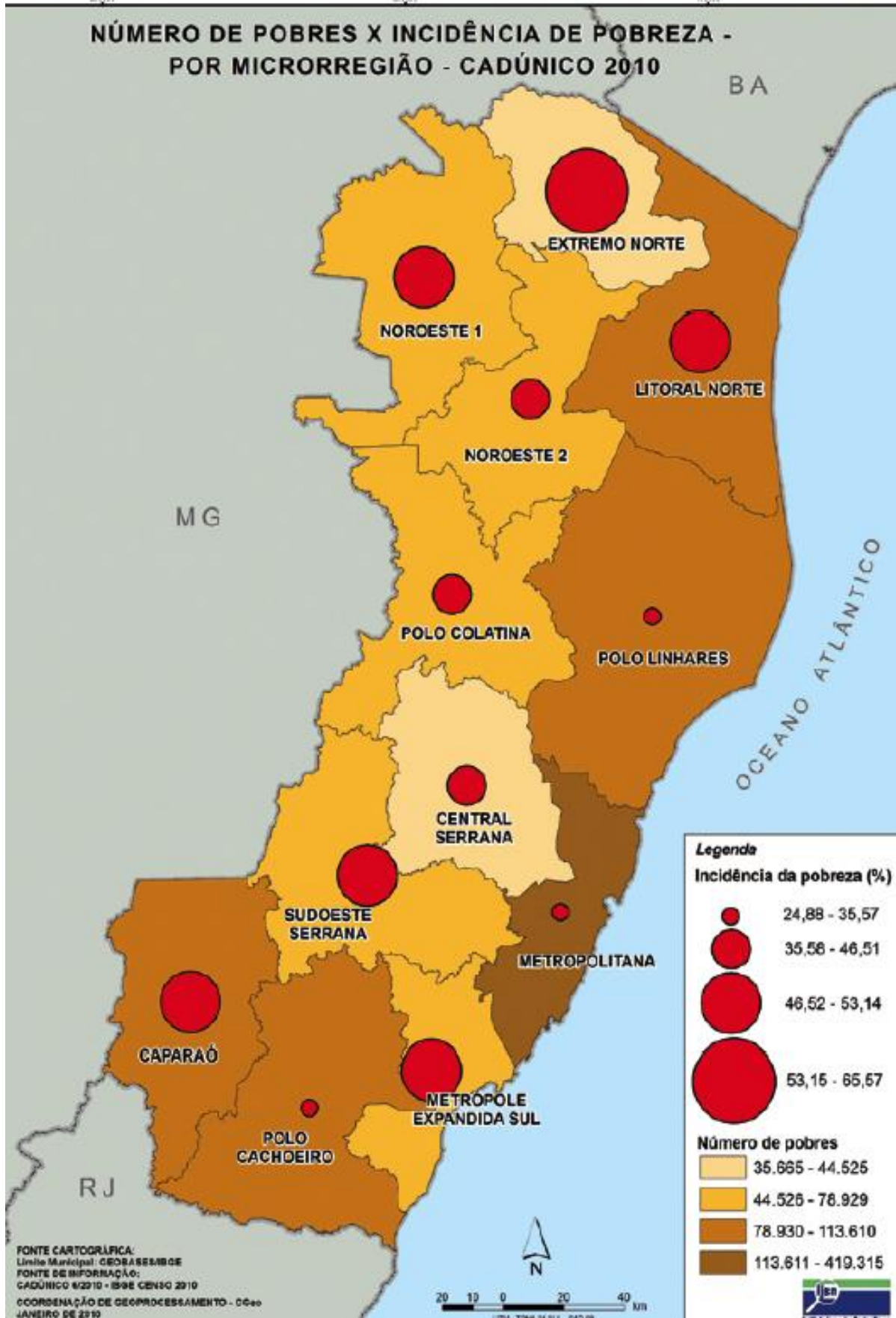
Percentual de famílias inscritas no Cadúnico por Microrregião, 2010



Fonte: GEPS/Cadúnico 06/2010

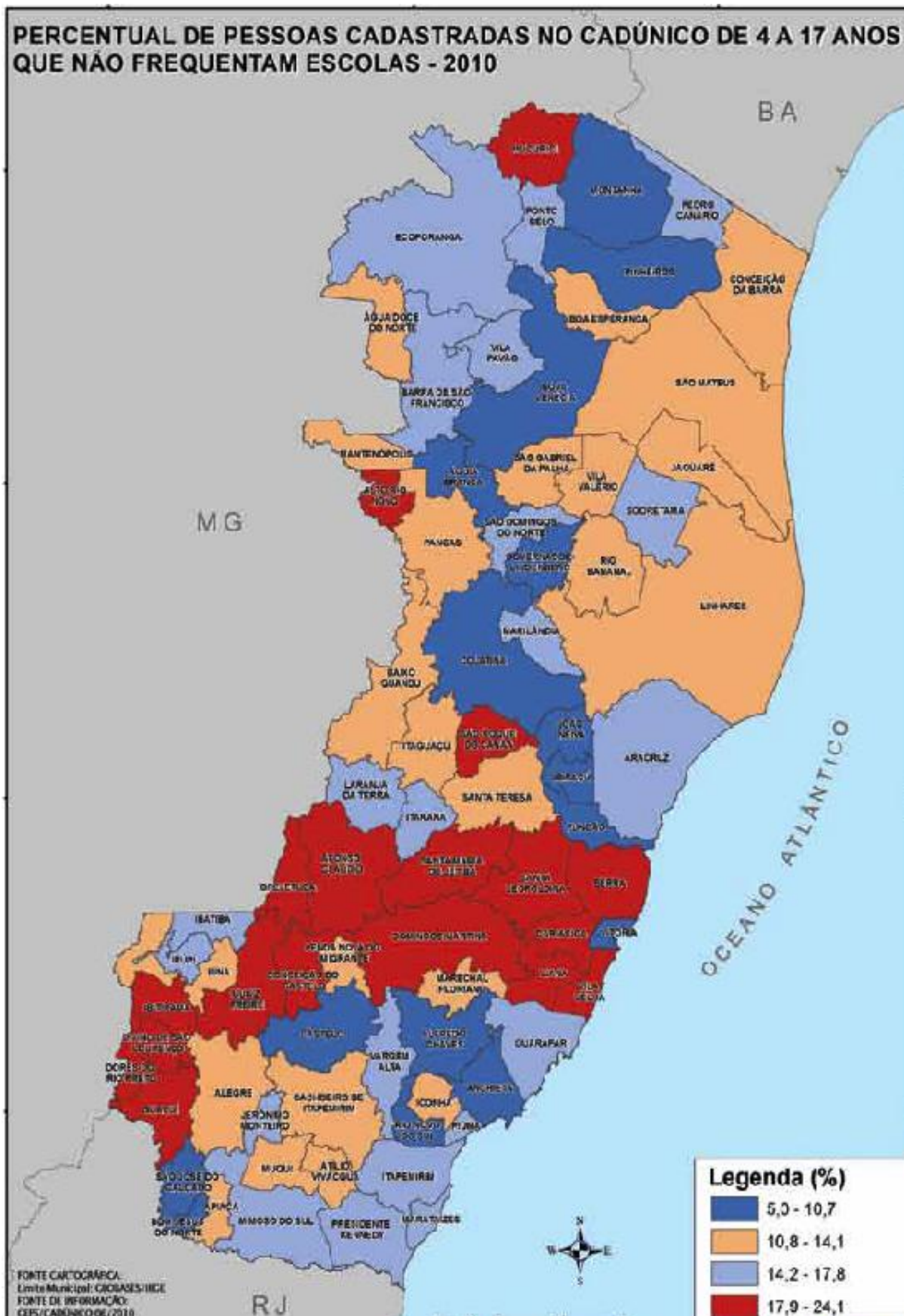
ANEXO C – CONCENTRAÇÃO DOS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES POR MUNICÍPIO E POR MICRORREGIÃO



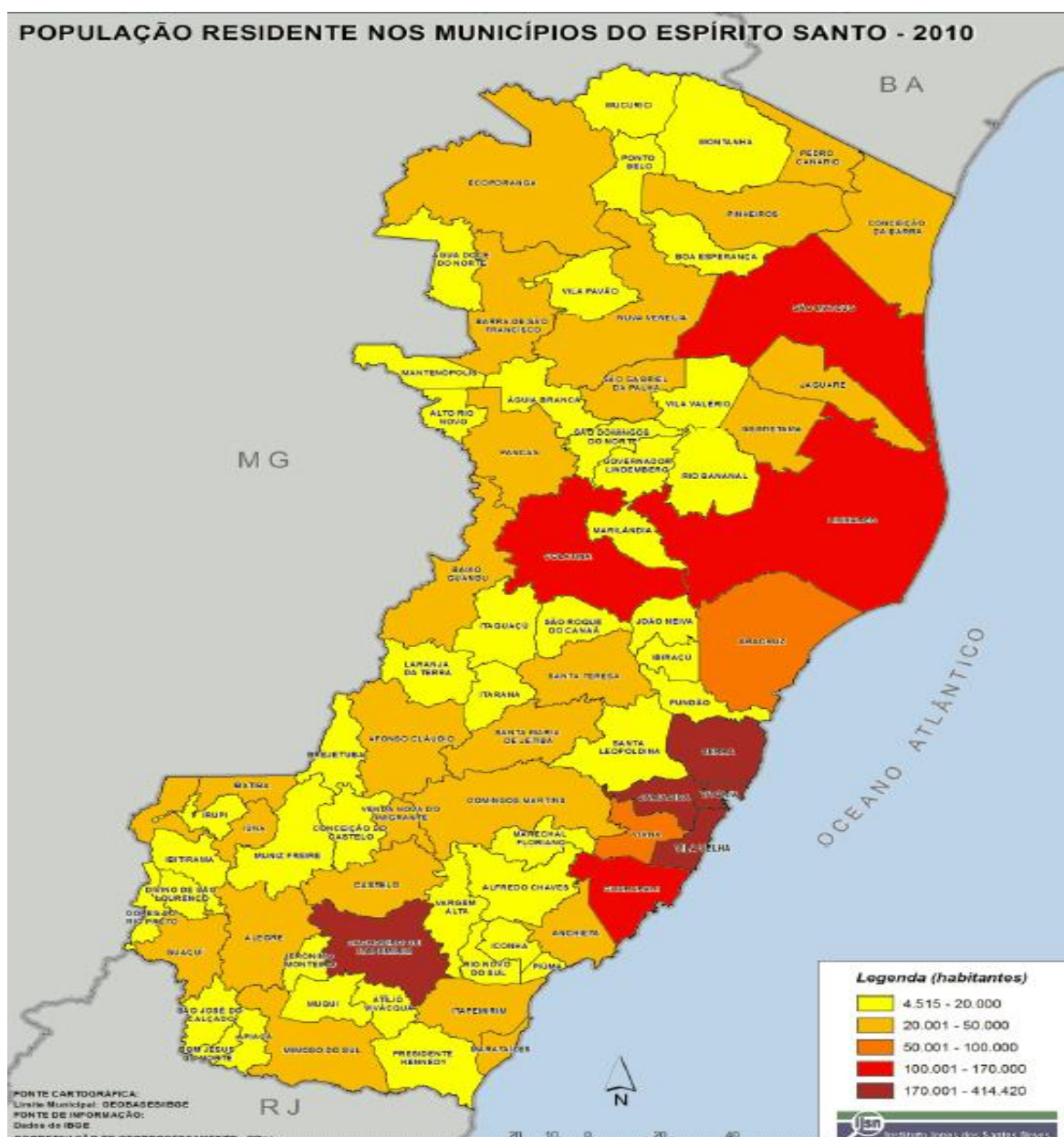




ANEXO D – BAIXA FREQUÊNCIA ESCOLAR



## ANEXO E – CENSO DEMOGRÁFICO

**10 municípios com maior densidade demográfica**

Vitória	3327,73
Vila Velha	1951,99
Cariacica	1245,6
Serra	739,38
Marataízes	252,23
Piúma	242,79
Cachoeiro de Itapemirim	216,57
Viana	208,6
Guarapari	176,81
Venda Nova do Imigrante	108,82

Fonte: IBGE - Censo Demográfico  
Elaboração: LJSN - Economia do Setor Público e do Bem-Estar

## ANEXO F – CONCENTRAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

