

DESDOBRAMENTOS DO EFEITO RENDA NOS PROGRAMAS BOLSA-ESCOLA: A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de - FaE/UFMG

GT: Estado e Política Educacional/ n.05

Agência Financiadora: Não contou com financiamento

Introdução

A política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de recursos. Realça, conforme descrito anteriormente, o confronto de interesses entre os diversos grupos e classes, desenhando o complexo dilema político-econômico entre estas duas esferas sociais. Quando sistematizadas e implementadas, as políticas são resultado de um processo de escolhas sucessivas que envolvem confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões. Vários são os agentes que fazem parte da construção deste processo: os grupos de interesse, os departamentos do aparelho estatal, o Legislativo, o Executivo, os partidos políticos e os sindicatos. É este processo que define como será a política social, suas prioridades, sua vinculação com a política econômica e, ainda, o seu alcance.

Neste contexto, uma demanda particular ganha o *status* de política pública quando *constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada; a partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado* (AZEVEDO:1997:61). Dessa forma, políticas públicas têm como objetivo a solução de problemas surgidos nos diversos setores da sociedade, garantindo que estes se reproduzam de forma harmonizada com os interesses que nela predominam.

No que se refere a distribuição da renda, as leis de mercado não são capazes de gerar uma repartição justa dos rendimentos, podendo originar níveis socialmente inaceitáveis de desigualdade, pobreza e exclusão social. Dessa forma, cabe ao Estado corrigir as assimetrias de renda originadas pelo mercado, valendo-se, para isso, de vários mecanismos dentre os quais os programas de transferência ou suplemento de renda para apoio financeiro aos mais pobres, basicamente viabilizados por meio da elevação de receitas via tributação – os chamados programas de garantia de renda mínima (PGRM).

Assumindo que políticas dessa natureza fazem parte dos instrumentos que o Estado dispõe para corrigir as assimetrias geradas pelo livre movimento do mercado, este artigo analisa um tipo de política pública redistributiva¹ voltada para a transferência

¹ Políticas redistributivas envolvem relações entre amplas categorias de indivíduos e as decisões individuais precisam ser inter-relacionadas, isto é, não podem atender a demandas individuais e devem satisfazer critérios mais universalistas. Atingem categorias a partir da classe ou estrutura social a que pertencem: ricos e pobres; grandes e pequenos; patrões e empregados. O objeto envolvido não é o uso da

de renda diretamente às famílias pobres e condicionada a frequência compulsória de 85% das crianças e jovens que integram cada unidade familiar: o Programa Executivo Bolsa-Escola da Prefeitura de Belo Horizonte – PEBE.

Embora tenha sido formulado e seja gerenciado pela Secretaria Municipal de Educação – SMED, o escopo e a natureza do programa permitem que o mesmo seja analisado a partir de uma vertente educacional e/ou econômica. A partir deste segundo viés, este artigo analisa os desdobramentos provocados pela concessão de uma renda mínima em um programa oficialmente caracterizado como educacional, o que nos permite concluir que a escola pode servir de “mote” para políticas públicas que, de fato, ultrapassam os muros e as paredes das salas de aula.

PGRM: aspectos teóricos

Segundo LAVINAS (1998:9), uma definição para políticas dessa natureza seria *um programa de governo que transfere recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, etc.* Sendo assim, no que tange à questão da redistribuição da renda, PGRM podem ser uma saída eficiente para minimizar ou mesmo acabar com a grave situação de pobreza extrema enfrentada por vários países, em especial o Brasil, porque, quando se confere uma renda mínima a uma parcela da população que se encontra abaixo da linha de pobreza, o *gap* de renda e miséria relativos entre estes e aqueles que concentram mais riqueza é diminuído.

Segundo CAMARGO (1988), a garantia de uma renda mínima deve, em primeiro lugar, situar-se na unidade familiar e não no indivíduo, fazendo com que o benefício favoreça a família como um todo. Em segundo lugar, a restrição do público alvo atingido pelo programa faz com que os custos globais de implementação possam ser reduzidos, aumentando as chances de que o programa seja de fato implantado. Em terceiro lugar, o vínculo do benefício com a escolarização das crianças, a alfabetização de adultos e a capacitação profissional dos chefes de família, rompe com o estigma do assistencialismo e incorpora o componente de mudança estrutural na situação econômica e social do Brasil. Finalmente, com a frequência compulsória, seria possível, no longo prazo, quebrar o ciclo vicioso de perpetuação da pobreza.

propriedade, por exemplo, mas a propriedade em si; não está em questão a igualdade de tratamento, mas a igualdade ou desigualdade em relação à posse. Não se questiona o comportamento desigual, mas a existência da desigualdade.

Neste sentido, a relação entre estas duas variáveis – renda e educação – pode ser percebida sob dois pontos de vista: o primeiro, que indivíduos com baixa escolaridade recebem menor remuneração. O segundo aspecto apóia-se no elevado custo de oportunidade das famílias em manter seus filhos na escola. Em outras palavras, crianças cujas famílias se encontram nos perfis de renda mais inferiores entram muito cedo no mercado de trabalho, uma vez que precisam ajudar os pais na geração de renda a fim de complementar o ganho familiar. Apresentam, portanto, motivação e desempenho escolar baixos pois têm pouco tempo para se dedicarem à escola. A continuidade deste processo gera, no curto e médio prazos, elevados níveis de repetência e evasão escolar, fazendo com que estes jovens entrem no mercado de trabalho com baixos níveis de qualificação, produtividade e, conseqüentemente, baixos salários. Vê-se, pois, que as famílias pobres de hoje acabam gerando as famílias pobres do futuro.

Tem-se aí, portanto, o princípio fundante de PGRM do tipo bolsa-escola em andamento em vários estados e municípios brasileiros, dentre eles Belo Horizonte. Visando romper o ciclo de exclusão social e de pobreza extrema através de contrapartidas que devem ser satisfeitas pelo público alvo, vários destes programas apresentam sua formulação intrinsecamente associada à educação e à escola.

PGRM: a experiência de Belo Horizonte

O programa executivo bolsa-escola – PEBE - executado pela prefeitura municipal de Belo Horizonte, foi proposto através da lei municipal 7135 de 5 de julho de 1996 na gestão do prefeito Patrus Ananias e regulamentado pelo decreto 9140 de 12 de dezembro de 1997, pelo então prefeito Célio de Castro. Tem como órgão gestor a Secretaria Municipal de Educação – SMED -, que atua em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Priorizando as famílias em condições de carência material e precária situação sócio-familiar, tem por objetivo garantir a admissão e permanência na escola pública das crianças de 7 a 14 anos através da concessão de uma renda mínima estipulada em 131,97 UFIRs (SMED, 1999:11). Ainda, busca atender os direitos constitucionais relativos à alfabetização e à escolarização de crianças e adolescentes, e dar apoio sócio-econômico às famílias carentes, contribuindo para sua promoção social e rompimento do ciclo geracional de exclusão social e pobreza.

A pobreza não é, somente, contrapondo-se ao conceito desenvolvido pela literatura econômica, privação ou não acesso à renda. Mesmo que os dados oficiais indiquem que existam cerca de 1.3 bilhões de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia, a condição de pobreza relaciona-se também com outras esferas da vida humana.

A pobreza se manifesta, assim, na ausência ou na falta de bens e serviços que podem ser materiais ou universais, como moradia, lazer, educação e saúde. Há, portanto, um outro olhar para a questão da pobreza que engloba o não acesso a bens simbólicos, como a cultura e a liberdade, por exemplo. Neste sentido, o efeito mais perverso da pobreza é a redução substancial da liberdade de escolha individual, uma vez que o pobre não tem possibilidades plenas de exercer sua função de agente maximizador de bem-estar. Os pobres estão, dessa forma, submetidos à situações de privação de suas capacidades e, portanto, cada vez mais afastados e/ou excluídos da estrutura social e econômica.

A partir desta tomada de consciência, o que percebemos hoje é um movimento partindo do poder público nas suas três esferas no sentido de romper com o círculo geracional de exclusão que historicamente se configurou sobre considerável parcela da população brasileira ao longo de décadas. Tal posicionamento, entretanto, não deve ser encarado como uma estratégia de curto prazo; pelo contrário, o fator continuidade, isto é, a não interrupção na condução e gestão de políticas públicas sociais com planejamento e consciência de que tais efeitos perversos da assimetria social só serão corrigidos no longo prazo são condições essenciais para a eficácia de tais ações por parte do Estado.

Retomando o perfil do programa em Belo Horizonte, os critérios básicos necessários para que as famílias se candidatem ao PEBE são: (1) ter filhos de sete a 14 anos matriculados em escola públicas; (2) ter filhos em situação de risco social; (3) residir em Belo Horizonte há pelo menos cinco anos; (4) ter renda mensal *per capita* igual ou inferior a 65,64 UFIRs.

Tendo estes critérios como referência, desenvolveu-se uma metodologia que fosse capaz de garantir uma correta focalização do público a ser alcançado. Este procedimento, segundo a SMED, partiu da análise de dados contidos no índice de qualidade de vida urbana – IQVU, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento; do censo demográfico do IBGE e de dados da própria SMED relativos aos índices de evasão escolar do município.

Paralelamente a esta análise estatística, a secretaria executiva do programa realizou um filtro dos textos legais com o objetivo de elencar palavras-chave que pudessem constituir o núcleo dos objetivos do programa. As palavras renda, idade/população, escola, permanência/evasão e condições de vida, segundo o relatório da SMED (1999), *comportam a significação da lei, orientando a determinação de critérios capazes de delinear o perfil das nove regionais quanto às condições de carência*. O resultado dessas duas análises gerou a definição de cinco critérios e suas respectivas metodologias, de forma a estimar o número de famílias por regional a serem atendidas pelo programa: (i) econômico: calcular a renda *per capita* média dos chefes de família nas nove regionais administrativas de Belo Horizonte; (ii) demográfico: estimar o total da população de crianças e adolescentes entre sete e 14 anos em relação à população total de cada unidade de panejamento; (iii) qualidade de vida urbana: estimado através do IQVU, desagregado por regional administrativa; (iv) educação: análise do IQVU-educação por regional; (v) taxa de evasão: número de crianças por regional que deixaram a escola sem concluir o curso.

O programa começou atendendo um número relativamente pequeno de famílias em relação ao universo cadastrado, obedecendo uma linearidade no número de bolsistas por regional administrativa, até 1999. O perfil sócio-econômico das famílias cadastradas foi elaborado a partir de um banco de dados referente ao conjunto de famílias cadastradas entre agosto de 1997 e abril de 1999 no PEBE da Prefeitura de Belo Horizonte. A análise dos dados mostra que a mulher é a requerente quase absoluta, respondendo por mais de 97% das requisições e concessões do benefício. Esta predominância não é casual; pelo contrário, segundo a secretaria executiva do programa, um dos pontos fundamentais para o melhor alcance do PEBE seria a concessão do benefício à mãe, entendendo ser esta a que mais de perto acompanha a rotina da casa e a vida escolar de seus filhos e filhas. É exatamente por isso que o decreto 9140 de 12 de março de 1997 estabelece, em seu artigo 4º, que a mãe será considerada a requerente prioritária do benefício instituído pelo programa, desde que tenha a guarda do filho.

Bolsa-Escola: aspectos econômicos e o “efeito renda”

Como o benefício não é concedido por criança, mas sim por famílias que tenham filhos em idade escolar entre sete e 14 anos, não excluindo os outros filhos com menos

de sete e mais de 14 anos de idade, isto nos permite concluir que o benefício concedido exerce uma externalidade positiva sobre as famílias e seus dependentes, isto é, o fato de incluir indiretamente crianças abaixo de sete anos de idade permite, no longo prazo, que o efeito renda da bolsa associado ao da frequência à escola e ao não trabalho infantil estenda-se a estas crianças, porque elas tomarão, futuramente, o lugar das mais velhas. Isto pode ser um fator preponderante para o rompimento com o processo de exclusão e com a prematura inserção destas crianças no mercado de trabalho.

No que tange ao efeito-renda, o impacto de um benefício sobre o índice de bem-estar/disponibilidade econômica é altamente significativo, uma vez que a transferência de renda para famílias com este perfil de renda pode gerar uma realocação de recursos para itens como educação e alimentação, gerando um incremento no orçamento familiar. Neste sentido, o impacto educacional da transferência de renda para famílias pobres ocorre em um segundo momento, depois que outras prioridades – como alimentação, vestuário, moradia e infra-estrutura – foram alcançadas.

Segundo o corpo executivo do programa, a questão da renda enquanto direito subjetivo assegurado ao cidadão tem um lugar de destaque no discurso dos formuladores da política. Em outras palavras, o poder público reconhece a pobreza como um problema social, resultado de profundas desigualdades no que tange à distribuição da renda, cabendo ao Estado a responsabilidade de assegurar que todas as famílias tenham acesso à uma renda mínima.

A Constituição Federal, em seu artigo 7º, se refere à renda enquanto direito na perspectiva do salário mínimo, isto é, refere-se a este mínimo de renda com exclusividade para os trabalhadores que tenham vínculo empregatício formal, excluindo aqueles que não pertencem à esta categoria. Não há, portanto, na Constituição Federal, tal qual foi promulgada, nenhuma referência à renda mínima enquanto direito de todos, trabalhadores ou não.

Mesmo não constando deste texto, esta concepção foi sendo absorvida pelas administrações públicas municipais e estaduais, através de programas de renda mínima sancionados por lei. Este movimento, portanto, alçou a renda mínima à condição de direito subjetivo de todo indivíduo, suscitando a elaboração de projetos-de-lei que culminaram, finalmente, com a aprovação de um decreto sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 10 de dezembro de 1997. Isto significa que o governo federal reconheceu uma demanda que já vinha sendo socialmente apresentada e

equacionada por outras esferas da administração pública, dentre elas a Prefeitura de Belo Horizonte, que já havia definido o contorno de seu programa em 1996.

Reconhecer que a renda é direito do indivíduo significa garantir ao mesmo um novo *status* social, alçando-o à posição de cidadão. Nesta perspectiva, a renda pode ser vista como um dos elementos estruturantes das relações sociais, isto é, a renda inclui o indivíduo socialmente, sendo fator decisivo para a constituição e consolidação da cidadania. Em uma sociedade onde todo e qualquer acesso a bens e serviços passa, formalmente, pela troca destes por moeda e vice-versa, percebe-se que este componente tem uma dimensão ampliada no cotidiano das pessoas. O que se pretende dizer com essa análise é que na sociedade capitalista em que nos encontramos, onde as relações sociais são capitaneadas pelo dinheiro, as relações de consumo e de garantia de bem-estar são determinadas pela posse de moeda, a ausência ou um nível de renda muito abaixo do socialmente aceitável pode ser um fator preponderante para que as relações do indivíduo com a sociedade e o mercado fiquem cada vez mais fragilizadas, contribuindo para que ele seja futuramente excluído deste cenário de interações que vêm se consolidando em função do dinheiro.

Diante disso, quando o PEBE da Prefeitura de Belo Horizonte é analisado, vê-se que esta concepção está intimamente ligada à formulação do programa. Para o corpo executivo, a garantia de uma renda mínima às famílias que tenham condição sócio-econômica precária é um dos mecanismos pelos quais a prefeitura acredita poder reforçar a questão da cidadania e de pertencimento à sociedade. No caso de Belo Horizonte, este programa de renda mínima apresenta contornos específicos porque condiciona a concessão do benefício à frequência escolar dos filhos de sete a 14 anos de idade das famílias inscritas, associando o direito à renda ao direito à educação.

Para que isto seja alcançado, bem como para que se dê o reforço à noção de cidadania desenvolvida por estas famílias, o programa Bolsa-Escola, para ser efetivamente um programa de combate à pobreza e de inclusão social, deve estar associado a outras políticas sociais. Uma família pobre que tenha uma renda mínima, mas que não tenha acesso à cultura, não tenha condições de adquirir ou melhorar sua residência, não tenha acesso à qualificação, formação profissional e a políticas de saúde pública, dentre outros, continua em um processo de pobreza, desigualdade e exclusão social.

É exatamente dessa forma que o programa acontece em Belo Horizonte, onde a prefeitura, dado que as famílias atendidas pertencem à uma faixa de renda

extremamente baixa, articulou uma série de mecanismos e parcerias entre o PEBE e outras políticas públicas que fizeram com que se instituisse uma rede de proteção social sustentável e consistente, de forma a assegurar que a cidadania seja concretamente alcançada por estas famílias. Neste sentido, a garantia dessa renda em espécie, isto é, em dinheiro, é uma das formas de assegurar que as famílias mantenham, via troca, relações com o mercado, evitando que sejam excluídas deste mecanismo que é essencial do ponto de vista da estrutura capitalista.

Além da bolsa ser paga em espécie, os gestores do programa em Belo Horizonte defendem a liberdade que deve ser assegurada às famílias no que diz respeito ao gasto do dinheiro. Isto significa que a prefeitura não exerce nenhum tipo de controle ou auditoria sobre os recursos pagos. As famílias podem, literalmente, fazer o que lhes for mais conveniente; as preferências de consumo ou estruturas de gasto são decididas unicamente por elas, não existindo nenhuma influência da SMED neste sentido.

Este critério para a concessão do benefício, segundo o corpo executivo, foi e continua sendo alvo de inúmeras críticas feitas por famílias não-bolsistas e por professores da rede municipal de ensino. De acordo com estes últimos, as famílias beneficiadas deveriam utilizar o recurso repassado pela prefeitura apenas e exclusivamente com material escolar, não podendo gastá-lo com outros tipos de produtos, uma vez que “estas não sabem como gastar ou gastam o recurso em bebidas, cigarros ou com outros produtos tais como roupas, brinquedos e alimentos ou, ainda, pagando contas ou reformando a casa.” Segundo essas críticas, estes itens não têm nenhuma relação com a escola ou com a educação, daí defenderem que algum tipo de controle ou tutela seja implementado pela secretaria executiva do programa.

O corpo executivo, por sua vez, reitera a não tutela por parte do Estado no que diz respeito ao gasto do dinheiro, compreendendo que é dever da família eleger suas prioridades de forma responsável e consciente, cabendo à Prefeitura intervir somente quando os alunos bolsistas não atingem frequência mensal maior ou igual à 85%, suspendendo a concessão do benefício temporariamente se assim for decidido pela secretaria executiva do PEBE.

Esta autonomia, segundo os gestores é, do ponto de vista da gestão do programa, mais eficiente porque considera que as famílias otimizam a aplicação do recurso, isto é, elas sabem melhor do que qualquer outra pessoa a melhor maneira de gastar o dinheiro uma vez que estão a par de suas necessidades mais imediatas. Ainda, esta decisão de não tutelar o gasto do recurso faz com que as famílias se apropriem de seus direitos e

deveres, percebendo-os como partes integrantes da realidade em que estão inseridas, dando-lhes um nível maior de autonomia diante das questões e demandas que lhes são apresentadas cotidianamente.

Ainda sobre esse critério de concessão da bolsa, o corpo executivo entende que as mesmas só se sentirão detentoras de direitos e pertencentes à sociedade se elas forem tratadas como qualquer outra família, independentemente da classe social a que pertençam. Em outras palavras, fiscalizar ou gerenciar o uso deste dinheiro pode reforçar a imagem de exclusão que estas famílias já estão habituadas a contemplar, minando o processo de conscientização de cidadania que se pretende desenvolver.

Avançando nos mecanismos que formam esta rede de proteção social, a prefeitura, compreendendo que o apoio econômico a estas famílias é indispensável mas insuficiente para resgatá-las da exclusão social em que se encontram, vem realizando, desde o início do programa, um projeto de acompanhamento sócio-educativo das mesmas, a partir de duas áreas de atuação: educação de jovens e adultos e melhoria das condições de vida do público-alvo.

Com o objetivo de possibilitar que os adultos do programa – pais, mães e irmãos mais velhos – também possam resgatar e ampliar seus saberes, contextualizando-os com as novas exigências e situações do mundo capitalista, o PEBE desenvolve cursos, seminários e atividades que permitem que o adulto também se eduque. A educação de jovens e adultos visa desenvolver um processo de reconhecimento do seu direito à educação escolarizada dos adultos, reforçando o fato do aluno-bolsista pertencer à uma família que também reconheça a importância do processo educativo enquanto elemento indispensável para a aquisição de novos conhecimentos, informações e consciência crítica, além de aproximar a família da escola.

O projeto de educação de jovens e adultos é coordenado pela SMED, envolvendo vários departamentos desta secretaria: o Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (CAPE), a Coordenadoria de Políticas Pedagógicas (CPP), o Núcleo de Educação de Jovens e Adultos, as diretorias de educação das administrações regionais, organizações não-governamentais ou associações ligadas à instituições religiosas e fundações privadas.

Outra vertente do programa se ocupa da melhoria das condições de vida das famílias. Para isso, o PEBE vem realizando, desde 1998, cursos profissionalizantes de modo a facilitar a inserção dos bolsistas – pais, mães e irmãos mais velhos – no mercado de trabalho. A prefeitura realiza cursos profissionalizantes em algumas regionais em parceria com associações de bairro, igrejas, instituições conveniadas

(SENAC, SENAI e SESI), além de utilizar recursos do fundo de amparo ao trabalhador (FAT/ Ministério do Trabalho).

O PEBE articula-se também a programas da secretaria municipal de desenvolvimento social, que prestam assessoria técnica para que as pessoas, ao concluírem estes cursos, sejam acompanhadas durante um ano e recebam capacitação que as tornem capazes de formar cooperativas de trabalho ou que abram o próprio negócio. O encaminhamento para o mercado de trabalho envolve estágios nos diversos setores da administração municipal ou em instituições mantidas pela prefeitura, como no Restaurante Popular, que oferece estágio para aqueles que estão fazendo o curso de cozinha industrial.

Na busca da superação da exclusão social, o PEBE desenvolve com as famílias um acompanhamento que tem por objetivo promover o fortalecimento dos vínculos comunitários e de solidariedade, trabalhar a construção das identidades individuais e coletivas, possibilitar a autonomia sócio-econômica para a emancipação das famílias e o resgate da cidadania. Este acompanhamento, coordenado pela secretaria executiva do programa em parceria com universidades e algumas faculdades particulares, é realizado através de grupos de aproximadamente 50 famílias, distribuídas por proximidade de moradia e vizinhança ou acessibilidade, que se reúnem mensalmente para tratar de temas que tenham alguma relação, direta ou indireta, com o programa. Nas reuniões, utilizam-se dinâmicas participativas de relato de experiências, discussão em grupos e em plenário, danças, festas, jogos palestras, vídeos, dentre outras.

Nesta esfera, o programa espera construir, juntamente com outras secretarias municipais, estratégias de nucleação das ações de cada órgão, com vistas à constituição de bases de uma política social pública integrada que aponte os caminhos da melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de carência econômica e risco social. As entidades/instituições que trabalham integrados(as) ao programa, além das outras anteriormente citadas são as seguintes: a) Secretaria Municipal de Abastecimento, responsável pela inserção das famílias no programa Cestão Popular, que vende produtos alimentícios a preços mais baixos que os preços de mercado, mediante apresentação do cartão de identificação do PEBE; b) Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, responsável por desenvolver um projeto de recuperação e melhoria das moradias, (incluindo compra de material de construção), de propiciar financiamentos para a construção da casa própria e de encaminhar as famílias residentes em áreas de risco para a aquisição de moradias; c) Secretaria Municipal de Saúde, que tem a função de

capacitar as equipes responsáveis por fazer a leitura da curva de desnutrição e informar este dado no cartão de saúde da criança, para posterior encaminhamento aos centros ou postos de saúde; d) Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, para a realização de seminários e cursos para diretores de escolas e comunidade em geral, envolvendo temas como violência, preconceito, drogas, etc.; e) Conselhos Tutelares, responsáveis pela orientação às famílias que se enquadram no perfil do público do programa para que se inscrevam no PEBE. Através desta parceria é possível acompanhar famílias com crianças em situação de risco social, trazendo-as de volta para a escola; f) Secretaria Municipal de Cultura, responsável pela articulação de programas e eventos culturais junto às escolas que envolvam atividades fora do espaço escolar, como por exemplo, em teatros, cinemas, parques, etc.

Bolsa Escola e inclusão social: a bolsa vista como salário

Inicialmente, quando se pensa no “efeito renda”, o mesmo é geralmente associado à melhoria no poder aquisitivo das famílias. Em outras palavras, pensa-se que, com um nível maior de renda, as famílias terão um poder de compra maior, consumindo mais alimentos, roupas, bens de consumo como móveis e eletrodomésticos, etc. É fato que a bolsa-escola proporcionou às famílias uma reordenação de suas preferências, alterando sua cesta de consumo, mas há um outro aspecto que chama mais a atenção: o acesso a bens e serviços simbólicos.

Quando se adquire um produto ou um serviço via troca, ou seja, quando utilizamos o dinheiro enquanto meio de troca, não se está apenas comprando este ou aquele bem ou produto. A troca possibilita uma série de outras relações que se estabelecem entre os agentes envolvidos, relações estas que podem, simbólica e concretamente, ampliar os acessos e as possibilidades às quais os indivíduos estão socialmente expostos. O simples ato de comprar alguma mercadoria ou adquirir um serviço pode desencadear uma série de desdobramentos de inclusão social que, do ponto de vista das famílias bolsistas, não pode ser ignorado ou minimizado.

Tomemos como exemplo o processo de pagamento da bolsa. O pagamento é feito através da rede bancária como instituição pagadora às famílias cadastradas. Estas recebem, no momento da efetivação no programa, um cartão-identificação (cartão magnético) que deve ser assinado ou marcado com a impressão digital do titular. De posse deste cartão, a(o) titular estaria apta(o) a se dirigir ao banco, entrar na agência,

enfrentar a fila, perceber e ser percebida pelas pessoas como usuária(o) do banco, solicitar ao caixa o serviço necessário, assinar o saque, receber o dinheiro, conferi-lo, sair da agência e reiniciar as relações de troca monetárias que são frequentes no cotidiano das pessoas portadoras de um mínimo de renda. Para estas mães, orgulhosas de agora poderem fazer um crediário porque podem comprovar renda mensal mediante apresentação do cartão, como se o mesmo fosse um contra-cheque, a relação com a carteira assinada adquire um contorno significativo sendo, mais do que uma evidência trabalhista, um *certificado de nascimento cívico* (SANTOS, 1979). Dessa forma, ele cria condições para que as famílias bolsistas sejam, formalmente, reconhecidas como detentoras de renda comprovável, condição indispensável para que ganhem o *status* de clientes em estabelecimentos comerciais de maior porte ou mesmo nas redondezas, sem o fator desconfiança ou possibilidade de “calote” comum nestes tipo de transação.

Esta decisão de efetuar os pagamentos através das agências bancárias não foi tomada ao acaso pelos formuladores do programa. Pelo contrário, a agência bancária, segundo os membros do corpo executivo do programa entrevistados, encerra um sem-fim de relações simbólicas de inclusão social, de acesso a um lugar que não era permitido às famílias, não do ponto de vista legal, mas sob a ótica da desigualdade social, da não legitimação dos direitos e do não acesso à renda.

Esta situação, motivada pelo fato da mãe receber o benefício em um lugar público e, também, por uma super-exposição e constrangimento das mesmas diante de outros sujeitos alfabetizados e habituados àquele espaço, serve de exemplo para os vários casos de pais e/ou mães de alunos bolsistas que, segundo os membros do corpo executivo do programa entrevistados, foram integrados ao programa de alfabetização de jovens e adultos – EJA – coordenado pela SMED.

Esta função econômica desempenhada pelo cartão magnético, associada à regularidade da renda e à possibilidade de contrair dívidas confere à bolsa-escola o *status* de salário. Várias mães de alunos bolsistas se referiram à bolsa dessa maneira. Isto nos parece muito peculiar do ponto de vista da identificação da mesma com algum tipo de função econômica. Esta significação da bolsa enquanto salário reforça a tese de que o componente econômico se sobrepõe ao educacional.

Compreender a bolsa-escola não como um benefício pago pela prefeitura, mas como um salário, sugere que há, além da renda em si, mais uma característica do programa que o aproxima da esfera econômica: a compreensão, por parte das famílias, de que a renda recebida é uma forma de inserção na economia formal. Dizendo de outra

forma, este dinheiro os torna visíveis no que diz respeito às relações sociais. Não se estará, neste artigo, discutindo se o termo *salário* está sendo empregado corretamente do ponto de vista da teoria econômica, isto é, não se estará analisando a validade *teórica* desta representação. O objetivo, longe de esgotar este debate, é de apresentar uma análise que nos pareça razoável para este tipo de compreensão do termo utilizado pelas famílias bolsistas.

A teoria ricardiana² sobre os salários baseia-se na hipótese de que a mão-de-obra é um bem cujo preço é determinado como o de qualquer outro bem. Dessa forma, o preço da mão-de-obra - o salário – pode ser desmembrado em dois componentes: o preço de mercado e o preço natural. O primeiro é aquele observado realmente a qualquer momento, fruto da interação entre a oferta e a demanda deste bem e, obviamente, sujeito a oscilações tanto de excesso, quanto de escassez. O preço natural, por outro lado, talvez nunca seja realmente verificado, mas funciona como um referencial em torno do qual os preços de todos os bens estão continuamente gravitando. Em outras palavras, *o preço natural de um bem é simplesmente o preço que deve ser pago em condições competitivas para garantir a produção daquele bem em determinada escala* (ROWTHORN, 1980:169).

Dessa forma, para Ricardo, quando um bem é escasso, isto é, a demanda por este bem é maior do que a oferta do mesmo, seu preço de mercado será superior ao preço natural, fazendo com que os produtores sejam estimulados a produzir mais. Se o contrário ocorrer, ou seja, se houver excesso deste bem, o preço de mercado será inferior ao preço natural, reduzindo a oferta e, possivelmente a produção deste bem até que um novo equilíbrio seja alcançado.

Segundo Ricardo, este dispositivo de oscilação de preços se aplica à análise do salários. O preço da mão-de-obra será elevado quando ela for abundante e esta variação depende, em grande parte, do aspecto demográfico: quando os salários são altos, a população se expande e, quando são baixos, ela se contrai. Marx se apropria desta formulação quando discorre acerca do valor da força de trabalho. Para ele, este preço de mercado do bem “força de trabalho” seria, grosso modo, o custo de produção da força de trabalho ou as despesas mínimas necessárias para que o trabalhador se mantenha vivo.

Assim, ao dar uma definição demográfica do valor da força de trabalho baseada em seu custo de produção, *Marx se refere a um processo real de produção e*

reprodução, como no caso de bens comuns, cujo preço é regulado pelo valor através de sua influência, a longo prazo, sobre a oferta (pg.190). Tendo definido o valor de força de trabalho como o mínimo necessário para que o trabalhador produza e sobreviva, Marx deixa claro que o salário é, na perspectiva do sistema capitalista de produção e exploração da mão-de-obra, o suficiente para que os operários mantenham seu padrão de vida tradicional. Ainda segundo Rowthorn, Marx define o valor da força de trabalho de três maneiras diferentes: (1) o custo da produção da força de trabalho; (2) o padrão de vida a que os operários estão habituados e que devem manter e (3) o padrão de vida que deveria prevalecer nos modos de produção não capitalista. Embora distintas, estas três definições são unidas por um mesmo fio condutor: a idéia do padrão de vida mínimo que o salário deve ser suficientemente capaz de proporcionar ao indivíduo e sua família.

Esta discussão teórica acerca da natureza dos salários e seu papel de mantenedor da subsistência do trabalhador nos permite avançar em direção à instituição de um mínimo que deveria ser pago ao trabalhador. Dessa forma, o salário mínimo para o trabalhador representa uma proteção contra uma possível super-exploração por parte dos empregadores porque, do ponto de vista legal, não se pode pagar um salário que seja inferior ao mínimo estabelecido. Entende-se, portanto, que o salário é, do ponto de vista legal, exclusivo do trabalhador. Diante disso, cabe perguntar: porque, então, este caráter é atribuído à bolsa-escola?

Estas famílias são remuneradas para que seus filhos frequentem a escola. Considerando o perfil destes alunos, segundo a SMED, composto em sua maioria por jovens em situação de risco social que estão ausentes da sala de aula e da escola porque, via de regra, ou estão nas ruas exercendo algum tipo de trabalho informal remunerado, ou estão na marginalidade ou em casa, cuidando dos irmãos mais novos e da própria casa, este dinheiro funciona como um estímulo para que as famílias alterem a rotina de seus filhos e os coloquem na escola.

Analisando os bolsistas que, antes de receber a bolsa, exerciam algum tipo de atividade remunerada ou estavam impedidos de ir à escola porque estavam, por exemplo, em casa cuidando dos irmãos menores, o PEBE se propõe a compensar esta renda ou o trabalho/atividade que este jovem auferia/desempenhava às custas, na maioria dos casos, da frequência à escola. Em outras palavras, o programa paga às famílias um nível de renda que, talvez por ser superior ao que estes jovens recebiam

² David Ricardo (1772-1823): economista inglês da escola clássica.

trabalhando, as desestimule de mantê-los fora da escola. Neste sentido, a bolsa é uma remuneração pelo trabalho dos pais em relação ao não trabalho dos filhos.

Por outro lado, pode-se também perceber esta renda como salário, do ponto de vista do aluno bolsista, porque ele é remunerado para exercer uma atividade socialmente desejada, atividade esta que acontece, cotidiana, formal e informalmente, na escola. Em outras palavras, partindo do pressuposto de que este aluno não estaria na escola de outra forma ou sob outro contexto, o salário é pago às famílias para que este aluno exerça algum tipo de “trabalho escolar” ou “trabalho educativo”.

No caso específico destes alunos e de suas famílias, há vários outros tipos de instrumentos que, simbólica e concretamente, exercem a mesma função dos mecanismos formais de controle existentes no mundo do trabalho propriamente dito: o cartão magnético, que pode ser comparado à carteira de trabalho ou ao contra-cheque, representando o contrato e o vínculo empregatício; a questão do tempo de permanência diária na escola, semelhante à jornada de trabalho, com horário de entrada e saída; níveis hierárquicos e disciplina formais; pausa ou intervalo para descanso, no recreio; verificação de desempenho e produtividade, através da frequência mínima obrigatória de 85%. É claro que alguns destes mecanismos abrangem alunos não-bolsistas, mas estes não recebem para se adequarem ou para se submeterem a este tipo de ambiente ou a estas condições.

Considerações finais

Em relação às contra-partidas, há, contudo, um ponto que nos parece incoerente: se não é desejado que o aluno bolsista seja de alguma forma discriminado ou tratado diferenciadamente pelos outros atores que pertencem ao universo escolar, porque estes alunos devem ter uma frequência compulsória de 85%, dez por cento superior àquela prevista pela LDBEN? Novamente, encontra-se aí o embate entre a renda e a educação. O PEBE atua preferencialmente na externalidade da escola, assegurando direitos e possibilitando que estas famílias tenham um padrão de renda melhor às custas da frequência dos filhos. Apesar de atuar do lado de fora da escola, este programa *passa* pela escola uma vez que a frequência é utilizada como meio de troca³. Atravessa, portanto, a internalidade da escola e esbarra na Escola Plural, a política pedagógica

oficial do município. Se, quando o PEBE coloca o aluno na escola, este passa a pertencer a Escola Plural, é altamente contraditório exigir do aluno dez por cento de frequência adicional ao estabelecido pela LDBEN, critério que viola esta legislação e a essência da própria Escola Plural.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, J. L. *A Educação como Política Pública: polêmicas do nosso tempo*. Campinas: Autores Associados, 1997.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. *Relatório do programa Bolsa-Escola em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 1999.

CAMARGO, J. M. *Educação, Pobreza e Políticas Sociais*. 1989 (mimeo).

LAVINAS, L. *Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. In: LOBATO, A (org.) *Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas*. Brasília: IPEA, 1998.

ROWTHORN, B. *Capitalismo, conflito e inflação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

³ Para uma análise mais detalhada desta questão: OLIVEIRA, Breyner. *Quando a renda passa pela escola: fronteiras entre a educação e a economia no programa bolsa-escola*. Belo Horizonte, Faculdade de Educação da UFMG, 2003 (dissertação de mestrado).