

## **Eixo 1 – Políticas Públicas, Financiamento, Avaliação e Gestão da Educação**

### **PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E BOLSA ESCOLA DO RECIFE: UM ESTUDO SOBRE CONCEPÇÕES, CONDICIONALIDADES E IMPACTOS**

Rita de Cássia Barreto de Moura  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE  
ritabmoura@hotmail.com

#### **RESUMO**

O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa acadêmica sobre Programas de Transferência de Renda – Bolsa Escola e Bolsa Família na cidade do Recife. Os objetivos foram analisar as concepções dos programas sob a ótica dos docentes, gestores das escolas e dos programas; conhecer e analisar as mudanças decorrentes após sua implantação no cotidiano das escolas, na prática docente e no desempenho dos alunos assistidos. Para a coleta de dados, realizamos entrevistas semi-estruturadas. Os resultados apontam que a maioria dos docentes e gestores das escolas concebem os programas como assistencialistas e que não houve impactos positivos no desempenho dos assistidos.

#### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O debate sobre Programas de Transferência de Renda passou a ocupar lugar de destaque na agenda política e social de vários países e do Brasil, a partir das décadas de 1980 e 1990. No Brasil, esses programas surgem vinculados às políticas de educação e saúde, sendo contrapartidas das famílias assistidas, longe de um consenso entre estudiosos e políticos. A focalização em famílias pobres e a exigência das condicionalidades, suscita uma discussão no plano do direito ou acesso aos serviços públicos.

O governo brasileiro na década de 1990, sob orientação neoliberal, optou por políticas fragmentadas e focalizadas, abandonando a busca pela universalização das políticas preconizadas na Constituição de 1988.

Nesse texto, apresentaremos resultados de uma pesquisa que revelou a concepção dos docentes, gestores escolares e gestores do programa, acerca dos Programas Bolsa família e Bolsa Escola do Recife. Além disso, apresenta os impactos percebidos por esses atores na prática pedagógica docente, no cotidiano escolar e no desempenho escolar dos alunos assistidos.

O objeto de pesquisa constitui-se de um fenômeno histórico e social, Programas de Transferência de Renda vinculados à educação: Bolsa Escola e Bolsa Família. Tal fenômeno envolve crenças, percepções, sentimentos e valores que influenciam a forma de agir e o comportamento das pessoas que não são passíveis de se conhecer pelo imediato (ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZNAJDER, 2002).

O estudo foi subsidiado por documentos institucionais: relatórios, legislações, pesquisas e artigos, os quais trouxeram importantes informações para que a nossa aproximação com os programas respondesse aos questionamentos postos, e pudéssemos discutir a concepção de tais programas sob a ótica dos atores que lhe dão materialidade; conhecer e analisar as mudanças decorrentes da sua implantação no cotidiano das escolas, na prática docente e no aproveitamento dos alunos assistidos.

Participaram da pesquisa seis Regiões Político Administrativas – RPA's do Recife. Para a coleta de dados, realizamos entrevistas semi-estruturadas. Definimos como sujeitos da pesquisa, vinte docentes, oito gestores das escolas e dois gestores dos programas, sendo um do Programa Bolsa Escola e outro do Programa Bolsa Família. Nossas escolhas estão embasadas na análise de Janete Azevedo (2004, p. 59), a qual nos adverte:

que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta por em ação. O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação.

Deste modo, priorizamos a visão daqueles que estão dando concretude às ideias subjacentes dos programas analisados.

## **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

O período entre 1930 e 1943 marca o início da constituição de um Sistema de Proteção Social no Brasil. O país passa por profundas transformações sócio-econômicas, deixando de ser um país de base agrária para tornar-se um país de modelo industrial.

Segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2008), o Estado Nacional passa a assumir a regulação das políticas da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento e transporte coletivo. Contudo, ressaltam que a prioridade do Estado era o mercado. A cidadania desenvolvida estava baseada no mercado de trabalho e era o Estado quem o controlava. Para ser considerado cidadão, seria necessário ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, o que Santos (1987), definiu como ‘cidadania regulada’, restrita ao meio urbano.

Durante as décadas de 1970 e 1980, nos governos militares, houve a expansão e consolidação desse Sistema de Proteção Social através de programas e serviços básicos, os quais funcionavam como compensação à repressão e ao autoritarismo contra os movimentos: sociais e sindical.

Entretanto, o Estado não conseguiu o controle social por meio da expansão dos programas sociais.

Na década de 1990, o Estado Brasileiro adotou os parâmetros do projeto neoliberal que lhe atribuíram profundas mudanças por intermédio de suas reformas. A principal marca é: ajustar a economia nacional à economia internacional. Em decorrência disso, aprofunda-se a submissão do Brasil aos interesses dos países desenvolvidos e como consequência, o desmantelamento do Sistema de Proteção Social.

A luta pela universalização dos direitos sociais básicos cede lugar a um processo de focalização das políticas básicas, com características discriminatórias da população mais pobre. De um lado, têm-se as conquistas sociais garantidas na Carta Magna, de outro, o Estado atuando no campo social uma adoção de critérios restritivos com traços meritocráticos e compensatórios.

Sendo assim, a orientação neoliberal elege a Constituição de 1988 como instrumento inviabilizador da inserção do Brasil na economia internacional. Os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso foram pautados por reformas da economia, do Estado e do Sistema de Proteção Social.

O Sistema de Proteção Social brasileiro não foi capaz de um enfrentamento mais rigoroso contra o crescente índice de pobreza e o país inicia o século XXI com enormes discrepâncias entre os indicadores econômicos e sociais, figurando no Relatório Mundial do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD-2004), com a pior distribuição de renda do mundo.

A desigualdade na área da educação também se apresenta com baixos índices educacionais: 16% de analfabetos e evasão de 40% dos estudantes não conseguem concluir o nível obrigatório de escolaridade. No nosso entender, o governo FHC optou pelo abandono da universalização das políticas sociais e resumiu-se a ações focalizadas direcionadas à extrema pobreza, como descreve Silva (2003, p. 238):

A pobreza no país vem sendo orientada por uma lógica de um lado, representada pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios, que na década de 1990 passam a se orientar pelos princípios da ‘focalização’, da ‘descentralização’ e da ‘parceria’ assentados no ideário neoliberal, tudo movido pela ideologia da ‘solidariedade’ e da reedição da ‘filantropia’ e da ‘caridade’ agora estendida ao âmbito empresarial. De outro lado, é mantido o modelo econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração de riqueza socialmente produzida.

Somente a partir de 2003, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se estabelece um processo de afirmação dos direitos sociais, resultando na criação do Programa Bolsa Família.

## **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Em 9 de janeiro de 2004, esta Medida Provisória foi transformada na Lei nº 10.836 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Constitui-se no principal programa de enfrentamento à pobreza no Brasil no âmbito da Estratégia do Fome Zero.

Destina-se às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

De acordo com a Medida Provisória nº 132, artigo 3º, “Tem em sua proposta de execução uma forma descentralizada, envolvendo todos os entes federados: Municípios, Estados e União”. A sociedade civil também está incluída no processo de participação, sobretudo, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

A proposta de unificação teve como propósito maior reunir todos os Programas de Transferência de Renda em um único Programa, articulando os programas nacionais, estaduais e municipais, na perspectiva de institucionalização de uma Política Nacional de Transferência de Renda. Desta forma, o Programa Bolsa Família é o resultado da unificação de todos os benefícios sociais do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás).

A argumentação para a unificação dos programas de transferência de renda surgiu a partir de um diagnóstico sobre o conjunto dos programas sociais brasileiros que estavam em

desenvolvimento durante a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Luiz Inácio Lula de Silva

Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 131) apontam que o estudo indicou como justificativa para a busca da unificação desses programas a necessidade de eliminar erros ou corrigir imperfeições detectadas, tais como: concorrência entre programas, tanto no referente a objetivos quanto ao público alvo; inexistência de coordenação geral; necessidade de planejamento gerencial dos programas e a busca de ações concretas que garantam a autonomia das famílias após a saída dos programas sociais.

Para seus idealizadores, a unificação representou uma evolução dos Programas de Transferência de Renda, ao compartilhar responsabilidades entre Municípios, Estados e União, e significou um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais (FONSECA, 2003).

Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 136), o Bolsa Família é um programa inovador no campo dos Programas de Transferência de Renda no Brasil por ampliar sua capacidade de proteção; por elevar o valor monetário do benefício às famílias e simplificar a operacionalização por meio do cartão magnético.

A parceria entre as três esferas de poder é considerada fundamental e inovadora por seus idealizadores. Nesse sentido, o Governo Federal estabelece no processo de negociação as seguintes possibilidades:

integração do programa do estado ou do município com o programa federal, com elevação do valor da transferência monetária e do número de famílias beneficiadas; oferecimento por parte dos estados e municípios dos programas complementares de capacitação profissional e outros projetos para garantir as possibilidades de autonomização das famílias; os Estados e Municípios poderão assumir parte do valor monetário transferido às famílias e os programas complementares (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008, p. 136.).

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, podem fazer parte do Programa Bolsa Família, famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) *per capita*, devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A renda familiar é calculada a partir da soma da renda mensal de todos os componentes da família, que deve ter o resultado dividido pelo número de pessoas que vivem na casa.

Quanto aos critérios de seleção das famílias, o Ministério informa que é realizado um processo com base nas informações inseridas pelo Município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Este cadastro é um instrumento de coleta de dados que tem o objetivo de identificar todas as famílias em situação de pobreza.

A situação sócio-econômica das famílias é determinada, para efeito da gestão do Programa, a partir do critério de renda, com limites definidos com base em estudos desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o apoio do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Programa Bolsa Família atribui uma grande ênfase em contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelo núcleo familiar e pelo poder público no campo da educação, da saúde e da assistência social. O objetivo principal do cumprimento dessas condicionalidades é fazer com que o Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que acompanha toda a trajetória das Políticas Sociais Brasileiras.

Segundo o Relatório de Condicionalidades do 1º semestre de 2009, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as condicionalidades do Programa Bolsa Família são as contrapartidas sociais assumidas pelo governo e pelas famílias. O Programa prevê que crianças e adolescentes em idade escolar (6 a 17 anos) devem estar matriculados nas redes de ensino e frequentando as aulas regularmente, e as gestantes e crianças de até 6 anos devem ter um acompanhamento de saúde (pré-natal, vacinação e desenvolvimento das crianças etc.).

As famílias que não cumprem as condicionalidades do programa são consideradas pelo MDS, como as famílias mais vulneráveis ou em maior risco social. Essas famílias devem ser alvo de ações intersetorializadas que têm o objetivo de superação das vulnerabilidades impostas por sua condição de pobreza, por meio de apoio sócio- assistencial.

## **O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA CIDADE DO RECIFE: DO BOLSA ESCOLA MUNICIPAL AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Segundo o MDS, O programa Bolsa Família atendeu em setembro de 2012 a 35.466 famílias na Cidade do Recife, o que representou um repasse do governo federal de aproximadamente 16 milhões de reais.

Apesar do desempenho da economia formal, com uma base econômica relativamente moderna, o Recife ainda se encontra fortemente ligado à chamada economia informal.

No referente à participação popular e ao controle social, a história de lutas travadas por grande parte da população de baixa renda por melhores condições de infra-estrutura e serviços básicos, mostra ter os setores populares desta cidade uma forte tradição de organização, de reivindicação e de negociação.

Contudo, a grave situação de desigualdade social, de exclusão social e negação ao acesso de serviços públicos básicos, ainda é um desafio a ser perseguido para que se construa uma nova realidade, um projeto de sociedade atento à garantia dos direitos sociais básicos não esteja apenas nos marcos regulatórios.

Dados registrados no Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo, realizado pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), mostram que hoje “nenhum bairro da cidade se situa a uma distância superior a 1,2 Km de uma favela” (INSAF).

Ainda a respeito dos aspectos culturais e educacionais, o Cadastro das Áreas Pobres da Cidade, realizado pela Prefeitura da cidade do Recife, informa que os dados educacionais e culturais não se distanciam desse quadro mais amplo. Eles revelam um baixo nível de escolaridade da população: 23,75% têm apenas três anos de estudos.

É neste abrangente e complexo contexto sócio-educacional e econômico que é institucionalizado no Recife o Programa Municipal de Transferência de Renda vinculado à educação – Bolsa Escola.

O Programa Bolsa Escola Municipal em Recife foi criado através da Lei nº 16.302 de 23 de Maio de 1997 e regulamentado pelo Decreto nº 1.766/97, sendo gerenciado pela Secretaria de Educação.

Cabe chamar a atenção para o fato de que a criação do Programa Bolsa Escola Municipal do Recife data de 1997, portanto é anterior ao Programa Bolsa Escola Nacional, criado em 11 de abril de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 3.823, de maio de 2001. Este foi unificado a outros programas sociais de transferência de renda, em outubro de 2003, originando o Programa Bolsa Família.

O Bolsa Escola Municipal é um programa destinado às famílias pobres, entendidas aqui como conjunto de pessoas ligadas por vínculos afetivos, convivendo no mesmo teto e com renda familiar per capita mensal inferior a 1/3 (um terço) do salário mínimo (R\$ 40,00) à época e com crianças na faixa etária de escolaridade correspondente ao ensino fundamental (7 – 14 anos), obrigatoriamente matriculadas e com frequência escolar acima de 85%.

Em 2001, houve uma mudança legal na faixa etária atendida, passando a ser entre 6 a 15 anos. As famílias que em sua composição tiverem 02 (duas) ou mais crianças em idade escolar, prevista na lei, recebem o benefício no valor de 01 (um) salário mínimo e as famílias que tiverem apenas 01 (uma) criança ou adolescente, nestas mesmas condições, o benefício terá o valor de ½ (meio) salário mínimo.

Além disso, têm prioridade para inclusão no programa Bolsa Escola Municipal, famílias com maior número de dependentes, com idosos chefiando ou pessoas portadoras de deficiências incapazes de prover o próprio sustento, bem como, as famílias monoparentais.

Ainda se incluem nas prioridades as famílias com: crianças que estiverem fora da escola executando alguma atividade com ou sem fins de remuneração, crianças em situação de desnutrição acompanhadas pela rede pública de saúde e/ou com crianças sob medida de proteção social (artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente), ou com adolescentes que cumpram medidas sócio-educativas (artigo 124 do Estatuto).

A lei também prevê contrapartidas além da matrícula e frequência à escola. Porém, a exigência desta contrapartida não tem sido realizada, visto que o próprio sistema educacional do município não possui plenas condições de atendimento a esta demanda.

A partir de 2001, com a gestão do então Prefeito João Paulo houve uma ampliação nos critérios prioritários para inclusão das famílias. Foram acrescentadas famílias com: Mães e/ou crianças vítimas da violência doméstica ou sexista; Crianças cujo pai ou mãe esteja aprisionados e por isso estejam desamparadas; Pais/responsáveis ou crianças com doenças graves como: AIDS, Câncer, Tuberculose, Hanseníase, dentre outras.

A suspensão do pagamento acontece em casos de infrequência de qualquer um dos filhos. No caso do restabelecimento da normalidade da frequência, o pagamento volta a ser realizado à família. Vale ressaltar que não são efetuados pagamentos com efeito retroativo referentes ao período em que a criança não frequentou a escola.

Todas as famílias beneficiárias preenchem um cadastro onde registravam-se informações da sua situação sócio-econômica. Entretanto, como não foram instituídas as comissões executivas e locais, que perante a lei, têm a atribuição de contribuir na seleção das famílias, esta tarefa foi realizada pela equipe coordenadora do programa até 2001.

Com a nova gestão, o processo de seletividade das famílias sofreu algumas mudanças: Primeiramente, houve a reelaboração da ficha de cadastro e o processo de seleção das famílias obedeceu a uma pontuação atribuída de acordo com a realidade sócio-econômica-educacional. Este foi considerado um dos grandes avanços do PBE do Recife, pois a partir desta sistematização, foram afastadas possibilidades de uso clientelista, fisiologista, paternalista e outros desta natureza, pois o referido cadastramento passou a ser realizado apenas nas escolas, por funcionários da gestão municipal e das próprias escolas.

Desde a implantação do Programa na cidade do Recife houve muitos problemas no preenchimento dos cadastros, destacamos como sendo os mais comuns: demanda significativa



da população; poucos cadastradores; falta de estrutura física e humana nas escolas; filas quilométricas; recenseadores sem as devidas informações para o preenchimento do cadastro.

Em dezembro de 1999, segundo Lavinias e Barbosa (2000), o Programa Bolsa Escola Municipal havia selecionado 1.621 famílias. Em 2009, segundo Relatório Oficial, este número já chegava próximo a 6.400 famílias, todas recebendo o benefício por meio do cartão magnético da Caixa Econômica Federal.

O Programa Bolsa Escola do Recife é coordenado pela Secretaria Municipal de Educação e está vinculado à Diretoria de Apoio Social à Educação – DASE.

## **A CONCEPÇÃO DOS DOCENTES, GESTORES DAS ESCOLAS E DOS PROGRAMAS**

Um dos objetivos da nossa pesquisa foi analisar a percepção dos docentes, gestores das escolas e dos programas a cerca da concepção que norteia os Programas Bolsa Família e Bolsa Escola na Cidade do Recife.

Nossa escolha pela escola como o lugar privilegiado da pesquisa, e dos docentes, gestores de escolas e dos programas como seus sujeitos, baseia-se na visão de André (2008, p. 141).

Conhecer a escola mais de perto significa colocar uma lente de aumento na dinâmica das relações e interações que constituem o seu dia-a-dia, apreendendo as forças que a impulsionam ou retêm, identificando as estruturas de poder e os modos de organização do trabalho pedagógico e compreendendo o papel e a atuação de cada sujeito nesse complexo interacional em que ações são- ou não- implementadas, e relações, estabelecidas e modificadas.

No Brasil, os Programas de Transferência de Renda podem ter orientações político-ideológicas e motivações diferenciadas, podendo ser de caráter meramente compensatório e residual de redistribuição da riqueza socialmente produzida entre todos os membros da sociedade.

Sobre a possibilidade de identificar a tendência da experiência brasileira, Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 43), nos dizem ser possível desvendar o significado do desenvolvimento histórico e a natureza desses programas.

Com isso, esses mesmos autores apresentam a possibilidade de duas orientações inspiradoras dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: uma de natureza compensatória e residual, fundamentados nos pressupostos liberais/neoliberais, e a outra, enquanto Programas de redistribuição de renda.

A primeira tem o entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Seus objetivos são garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos da pobreza e da desigualdade social sem considerar o crescimento do desemprego e da distribuição de renda. Seu atendimento é focalizado na extrema pobreza, tentando evitar o desestímulo ao trabalho. Seu impacto se resume à reprodução de uma classe de pobres, garantindo apenas a sobrevivência.

A segunda opção que os autores apresentam é a da transferência de renda enquanto programas de redistribuição de renda, sob orientação do critério de Cidadania Universal e fundamentado em pressupostos redistributivos. O objetivo é promover a autonomia das famílias.

Quanto à cobertura, defende a focalização positiva que atende a todos que necessitam do benefício ou cidadãos em geral, evitando a situação relatada na fala abaixo de um sujeito da pesquisa:

Olha, eu fiquei muito chateada e com pena de muitas famílias de alunos daqui. Muitas que são bem pobres ficaram de fora dos programas. Um por falta de documentação, e outras não sei o motivo. Elas ficam pedindo pra gente ir lá na Prefeitura pedir por elas. Aí eu penso: Puxa! Quantas famílias tão pobres ficaram de fora! (gestor da escola 5).

Ao analisarem os resultados alcançados por muitos programas de iniciativa de municípios brasileiros, Yasbek e Giovanni (2008, p. 44) observam que os programas não têm mostrado capacidade de superação das grandes desigualdades sociais:

(...) parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza.

Ainda sobre as concepções subjacentes aos Programas de Transferência de Renda vinculados à educação, Araújo (2007, não paginado), escreveu em seu artigo intitulado: Programas de Transferência de Renda e Enfrentamento à Pobreza:

Os atuais Programas de Transferência de Renda em implementação no país têm predominância de programas regidos pela orientação compensatória e residual. Embora os autores apontem na perspectiva da proposta do Senador Suplicy, do PT, esta não se encontra em efetivação no país. Há que se ressaltar, no entanto, que as diferenças entre as duas proposições, podem se inscrever no plano meramente conceitual, tendo presente os atuais processos sócio-políticos que dinamizam a sociedade brasileira.

Amartya Sen (2000) apontou que a desarticulação entre a política de educação e a política social nacional, por parte do Estado, é um fator que despotencializa a política de educação pública no Brasil. Para este autor, o pensamento tutelar é aquele que subestima a capacidade dos desiguais. Capacidade essas referidas a pensar transitar com autonomia, exercer liberdades. A tutela é consequência do assistencialismo, do apadrinhamento, do clientelismo. Este tipo de pensamento está enraizado no fazer público, se faz presente nas políticas, programas e serviços de assistência social, educação, saúde, combate à pobreza.

Os programas de Transferência de Renda que substituem as cestas básicas alimentares ainda são recentes na história da política pública brasileira, isto nos mostra que a tutela não está presente apenas nas doações em espécie de dinheiro, mas, sobretudo, no acesso aos serviços públicos e na oferta de oportunidades.

A transferência de renda como estratégia de enfrentamento à pobreza se inscreve em plano de disputas e tensões que são concernentes à concepção dos programas e sua forma de implementação.

Estudo do IPEA (2009) afirma que atualmente o Programa Bolsa Família ainda é híbrido, cuja natureza é indefinida, e que em médio prazo, terá que sofrer alguma modificação de desenho e assumir-se como um programa compensatório residual ou de redistribuição de renda.

A indefinição da natureza do Programa Bolsa Família, no plano macro de definição da política, mostra que exerce interferência na concepção que os docentes e gestores das escolas e dos programas têm sobre o mesmo.

Em um universo de 20(vinte) docentes, 14(quatorze) afirmaram que veem os programas (Bolsa Família e Bolsa Escola do Recife) de forma assistencialista e os outros 6 (seis) disseram que eles têm natureza emancipatória. Enquanto que do grupo de 8 (oito) gestores de escolas, 5 (cinco) afirmaram que os veem como assistencialistas, apenas 3(três) os concebem como emancipadores, sendo que destes, 2(dois) declararam que os veem com as duas concepções. Já os 2 (dois) gestores dos programas, os identificaram como de natureza emancipatória.

## **IMPACTOS DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E BOLSA ESCOLA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO RECIFE**

### **1) Na prática pedagógica docente;**

Nossa pesquisa teve como um dos objetivos identificar possíveis mudanças na prática pedagógica docente, percebida pelos próprios docentes. Para tal, perguntou-se aos docentes se eles percebiam alguma mudança após a implementação dos programas.

Ao analisarmos as respostas percebemos que há dois grupos: o primeiro formado por dezessete docentes que afirmam ter necessitado rever sua prática pedagógica mediante a nova conjuntura. O segundo grupo, formado por três docentes, afirma não ter necessitado fazer nenhuma mudança em sua ação pedagógica.

Dos dezessete docentes do primeiro grupo, apenas sete argumentaram as mudanças em uma perspectiva positiva, exemplificado no depoimento abaixo:

Os programas trouxeram uma diversidade muito grande para a sala de aula. Precisei ser mais criativo porque vêm alunos de várias faixas etárias, o que nos leva a criar novas situações de aprendizagem. É uma riqueza muito grande receber outro tipo de aluno (docente 15).

Os outros dez docentes que disseram ter havido mudanças em sua prática negativamente admitiram não acreditarem no sucesso dos alunos de origem mais pobres:

Esses alunos dificilmente vão se adaptar à escola, digo os que já são grandes, de 11, 12 anos em diante. Porque na escola tem regras e eles não foram acostumados a elas. Só vem pra escola pelas mães que não querem perder o benefício do dinheiro. Chegam e só querem bagunçar. Aí eu não ligo mais. Quer estudar, estude. Não quer estudar, não estude. Antes, eu me preocupava demais, agora, sei que eles não querem nada mesmo, não ligo (docente 3).

O outro grupo formado por três docentes, afirmou que a nova conjuntura não proporcionou nenhuma mudança em sua prática pedagógica. Este demonstrou uma postura afinada com as ideias conservadoras, levando-nos a acreditar que há uma forte resistência às mudanças no âmbito de novas formações e cenários. Demonstrou também uma limitada percepção de uma educação humanista e democrática, deixando mais evidente a necessidade de uma política de formação mais adequada e sensível às questões sociais da maioria da população que ocupa lugar nas bancas das escolas públicas. O depoimento abaixo expressa origem de nossa constatação:

Eu não precisei mudar nada não. Olhe esse negócio de mudar é tudo fantasia lenda. Eu preciso fazer o aluno ler no fim do ano, aí eu vou mudar o quê? Não posso. Passo o ano todo ensinando e ainda chega no final do ano e como sempre, tem aqueles que estão lendo bem fraquinho (docente 16).

Tais depoimentos apontam para a necessidade da reflexão sobre a formação inicial e continuada dos docentes, geralmente instrucionistas. Segundo Guimarães-Iosif (2009), esta formação desconsidera aspectos sociais e políticos fundamentais aos educadores, bem como, problemas de aprendizagem.

## **2) No cotidiano escolar**

Muitos estudos sobre os programas de transferência de renda têm como preocupação central: a família, o perfil dos beneficiários, as mudanças na qualidade de vida das famílias, os impactos na economia local, as análises de sua focalização, a eficiência da gestão, as condicionalidades, as ações complementares, dentre outros aspectos. Entretanto, encontramos poucos preocupados com o impacto no cotidiano das escolas. Esse foi o principal motivo de nossa investigação.

A mudança mais significativa apontada por todos os sujeitos da pesquisa foi a redução da evasão escolar. Os depoimentos abaixo comprovam o achado do estudo:

Depois desses programas aqui na escola, eu vejo que as salas de aula ficaram lotadas. Agora os alunos não faltam mais não. As mães ficam na maior atenção. Não deixam seus filhos faltarem de jeito nenhum. Praticamente eles (os programas), acabaram com a evasão escolar. (gestor 4).

Um dos pontos mais importantes que eu acho de mudança aqui na escola foi a diminuição da evasão escolar. Antes, os alunos evadiam e simplesmente sumiam. Como os programas estão atrelados à frequência, eles não podem se ausentar. Têm que apresentar atestado. Antes, os pais não tinham essa preocupação do direito à educação, à saúde, à escola. Muitas vezes não era muito levado a sério (docente 17).

Como consequência da exigência da frequência, a redução da evasão provocou uma mudança no comportamento das mães e/ou responsáveis. Os depoimentos revelam que antes da implementação dos programas, as crianças e adolescentes frequentavam as aulas esporadicamente:

Aqui na escola quase não temos evasão. Mas antes dos programas, se os meninos não quisessem vir para escola, muitas mães deixavam faltar. Eles ficavam até ai na rua, na frente da escola brincando (gestor 4).

Além da maior presença das crianças e adolescentes nas escolas, os programas conseguiram também aproximar as famílias da escola, sobretudo as mães e responsáveis. No entanto, essa aproximação não está sendo potencializada como uma estratégia capaz de fortalecer a relação família-escola, que é um dos elementos fundamentais na melhoria da qualidade da educação:

As mães estão se interessando e vindo na escola prá ver se o filho tá na aula mesmo ou não. Porque não estão interessadas em saber se o filho aprendeu, se está se interessando e participando das aulas (docente 6).

Os alunos dos programas estão sendo pressionados pelas mães para virem para a escola, para não faltarem. As mães não vêm pra escola e perguntam: Professora, como meu filho está aprendendo? Ele tem alguma dificuldade?

Essa situação, na nossa avaliação aponta um problema que acompanha a trajetória da educação: a falta de preparo da escola para trabalhar com esse perfil de famílias e alunos que a partir dos programas, estão matriculados e frequentando diariamente as salas de aula.

Essa maior presença não tem repercutido na qualidade da aprendizagem, conforme depoimento a seguir

Na questão da frequência houve mudança sim. Porém, na questão da aprendizagem não mudou não. Às vezes tem até mudança para pior, É como se o aluno viesse para a escola como obrigação, mas não vejo mudança na aprendizagem (docente 16).

Segundo Guimarães-Iosif (2009), a relação entre desigualdade social e desigualdade educacional mantém um forte vínculo, principalmente nos países da América Latina. Assim, as políticas sociais como educação, saúde, segurança, habitação, assistência e outros direitos sociais perderam espaço na agenda política e econômica neoliberal:

O neoliberalismo é umbilicalmente contrário ao estado de bem-estar, porque seus valores individualistas são incompatíveis com a própria noção de direitos sociais, ou seja, direitos que são do homem como cidadão, mas de categorias sociais, e que se destinam a desfazer o veredicto dos mercados, amparando os perdedores com recursos públicos, captados em grande medida por impostos que gravam os ganhadores (Singer, 2003. p. 254).

Guimarães-Iosif (2009) critica o modo como a maioria dos países latino-americanos tem tratado a educação das populações mais pobres da região, considerando que o direito à educação está assegurado apenas com a matrícula das crianças na escola, desconsiderando as condições sociais e econômicas dos alunos pobres, as altas taxas de repetência, de evasão escolar e a qualidade da aprendizagem.

Esse tratamento, segundo a autora, deixou um legado que até hoje reflete nos baixos índices de aprendizagem, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, que não por acaso, são as mais pobres do Brasil. A autora ressalta que no país, o direito à educação pelas parcelas mais marginalizadas da população, teve início apenas nas últimas décadas do século XX. Não foi por acaso que os docentes e gestores das escolas não percebem impactos positivos no desempenho dos alunos a partir de sua inserção nos programas

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Programas de Transferência de Renda Bolsa Família e Bolsa Escola na Cidade do Recife são percebidos pela maioria dos docentes, gestores das escolas e dos programas como importantes para as famílias, no entanto, eles afirmam serem estes assistencialistas na medida em que não exigem um determinado nível de aprendizagem dos alunos assistidos. Tal exigência vai à contramão de um programa de proteção social correndo o risco de excluir justamente as famílias mais vulneráveis econômicos e socialmente. Além disso, desconsidera todos os demais elementos envolvidos no processo de ensino aprendizagem, responsabilizando apenas suas famílias e os alunos.

A questão da exigência das condicionalidades no Brasil e em diversos outros países ainda está longe de alcançar um consenso porque envolve não apenas o desenho do programa, mas, sua matriz conceitual.

Em relação às mudanças provocadas a partir da implementação dos programas, constatamos que a mais significativa foi a redução da evasão escolar, no entanto, a maior frequência das crianças e adolescentes nas salas de aula não tem sido suficiente para trazer impactos positivos no desempenho dos alunos assistidos.

Outra mudança provocada a partir da implementação dos programas foi a maior aproximação das mães e responsáveis no cotidiano escolar, mas tal aproximação se limita à simples verificação da frequência dos filhos. A escola ainda não conseguiu estabelecer uma parceria para construir e fortalecer uma gestão democrática, envolvendo-os no projeto político pedagógico da escola.

Os objetivos dos programas estão sendo alcançados, uma vez que as crianças estão frequentando as escolas e as famílias estão conseguindo atender suas necessidades básicas mais imediatas. Em longo prazo, o ciclo da pobreza intergeracional poderá estar sendo rompido, mas para isso, precisamos construir uma escola capaz de garantir a qualidade desejada.

A escola que consegue cuidar da qualidade formal de seus alunos consegue fazer com que todos eles saibam pelo menos ler e escrever bem. A escola relaciona-se à capacidade de intervenção e de comprometer-se com a conscientização e emancipação popular, com a luta contra as injustiças sociais, a pobreza e a desigualdade social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

ANDRÉ, Marli D. A. de. Pesquisas sobre a escola e pesquisas no cotidiano da escola. **Eccos – Revista Científica**. V. 10, número especial, p.133-145. 2008.

ARAÚJO, Cleonice C. de. **Programas de Transferência de Renda e Enfrentamento à Pobreza: algumas reflexões críticas**. Seminário Nacional Sobre Programas de Transferência de Renda. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.rendanep.unicamp.br/brasil.php>>. Acesso em 18 de out. 2011.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública: polêmicas do nosso tempo**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatórios de Informações Sociais**. Disponível em <http://mds.org.br> Acesso em 18 de out. 2012.

BUENO, Marina. **As Condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania**. Rio de Janeiro, 2009, nº29, p. 33-46. Disponível em <[http://www.uninomade.net/wp-content/files\\_mf/](http://www.uninomade.net/wp-content/files_mf/)>. Acesso em 15 de ago. 2011

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 26 de dez. 1991.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Impedimentos para a cidadania global antecipada**. Brasília: Líber Livro, 2009.

INSAF. **Contexto Situacional: Aspectos Geográficos, Humanos e Sócio-Econômicos**. Disponível em : [http://insaff.com.br/site/faculdade/contexto\\_situacional.php](http://insaff.com.br/site/faculdade/contexto_situacional.php). Acesso em: 02 jun 2010.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. V. 3, Brasília: IPEA, 2009.

JUNQUEIRA, L.A.P. **Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal**, São Paulo: FUNDAP, 1997.

MONNERAT, Giselle L; SENNA, Mônica de C. M; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. **Do Direito Incondicional à Condicionalidade do Direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Scielo Brasil, Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2007, p. 1453-1462, V. 12, nº 6. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232007000600008>>. Acesso em 15 de ago. 2011

MOURA, Rita de Cássia B. de. **Programas Bolsa Família e Bolsa Escola no Recife: uma análise a partir da avaliação dos docentes e gestores**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório Mundial do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento Humano**. 2004. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em 7 set. 2012.

SANT'ANNA, Julia. **Irmãos que não se falam: programas de transferência de renda, sistemas de proteção social e a desigualdade na América Latina**. Rio de Janeiro, Iuperj, 2007.



SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_, Maria Ozanira da Silva e. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, p. 233-254, jul./dez, 2003.