

BOLSA-ESCOLA

Education to Confront Poverty

Marcelo Aguiar and
Carlos Henrique Araújo

Brasília, November, 2002

© UNESCO 2002 Edition published by the UNESCO office in Brazil

The authors are responsible for the choice and presentation of the facts contained in this book. The authors are responsible for the opinions expressed and these opinions do not necessarily represent the opinions of UNESCO, nor do they compromise the Organization in any way. The indication of names and presentation of material in this book do not implicate the manifestation of any opinion on UNESCO's part regarding the legal position of any country, territory, city, region or authority, much less the definition of any frontiers or boundaries.

Editorial Council of UNESCO Brazil

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Committee for the Education Area

Angela Rabelo Barreto
Célio da Cunha
Candido Gomes
Lúcia Maria Resende
Marilza Machado Regattieri

Translation and Revision: Linda Clark and Thais Demarco

Editorial Assistant: Larissa Vieira Leite

Layout: Fernando Brandão

Graphic Project: Edson Fogaça

© UNESCO, 2002

Bolsa escola: education to face poverty / organized by
Marcelo Aguiar and Carlos Henrique Araújo. – Brasília :
UNESCO, 2002.
156p.

1. Education-Brazil 2. Social Problems-Brazil 3. Poverty-
Brazil I. Aguiar, Marcelo II. Araújo, Carlos Henrique
III. UNESCO

CDD 370

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Representation in Brazil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.
70070-914 – Brasília – DF – Brasil
Tel.: (55 61) 321-3525
Fax: (55 61) 322-4261
E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

ABOUT THE AUTHORS

MARCELO AGUIAR

Marcelo Aguiar was born in Brasília in 1962. Architect, he was Chief of the Department of Inter-institutional Alliance and Integration at the National Institute for Agrarian Reform (1993/1994) and Adjunct Secretary for the Child Welfare Department of the Federal District in Brazil (1995-1998). Currently, he is Executive Director of the NGO, Children's Mission.

Mr. Aguiar was a consultant with the Interamerican Development Bank for the implantation of the *Bolsa-Escola* Program in Ecuador (1999). He was a UNICEF consultant for the development of the Bolivian Social Protection Program (2000). He also served as a UNDP consultant for the development and implantation of the Adjunct Program for Solidarity in the State of Acre in Brazil (2001). Mr. Aguiar was a UNICEF consultant for the improvement of PROGRESA – the Health, Education and Food and Nutrition Program in Mexico (2001) and for the *Beca-Futuro* Program in Bolivia (2002).

Mr. Aguiar is co-author of the book *A Força de uma Idéia – A história da Bolsa-Escola* (The Power of an Idea – The *Bolsa-Escola* Story) (2001). He is also the author of numerous articles on social policies.

CARLOS HENRIQUE ARAÚJO

Carlos Henrique Araújo was born in Brasília in 1969. He received his master's degree in Sociology at the University of Brasília (1995). He was Special Assessor for the Federal District Government (1995-1996) and for the Governor of the State of Amapá in Brazil (1999-2000). He was also the Manager for Research Studies for the Central Planalto Company (1996-1998).

Mr. Araújo is a consultant for public opinion studies. He served as a consultant for UNDP in the development and implantation of the Adjunct Program for Solidarity in the State of Acre in Brazil (2001) and for the implantation of the *Bolsa-Escola* Program in São Tomé and

Principe in Africa (2001). He was a UNICEF consultant for the implantation of the *Beca-Futuro* Program in Bolivia (2002).

Mr. Araújo is co-author of the book *A Força de uma Idéia – A história da Bolsa-Escola* (The Power of an Idea – The *Bolsa-Escola* Story) (2001) as well as a variety of books on street children. He is also the author of various articles on sociology, epistemology, research methodology, social policies and poverty. He is currently the Monitoring and Evaluation Manager of the NGO, Children's Mission.

TABLE OF CONTENTS

Presentation.....	9
Resumen	13
1. Alternatives to Social Exclusion.....	15
2. A Brief History of The Bolsa-Escola Program.....	37
3. Bolsa-Escola Crosses Frontiers	51
4. The Effects of Bolsa-Escola on the Construction of Citizenship.....	79
5. A Proposal for Africa	115
6. Conclusion	137
Bibliography	147
Supplementary Bibliography	151

PRESENTATION

UNESCO defends humanity's heritage. Thanks to UNESCO, millions of cultural and natural treasures are protected against the vandalism that runaway modernization has caused. This book demonstrates that UNESCO is involved in protecting our most important heritage, our children.

Besides being a rich source of heritage, children are the creators of new and future legacies. They are also the guardians of our existing heritage. However, it's useless for them to protect what we have today if they won't be able to use it in the future. It is an exercise in futility to protect our current heritage if future generations will not protect it as well. Protecting what we have and using it sensibly is a victory, but it will be a sad victory if we do not continue to constantly increase and broaden our meaningful heritage.

We have to protect the children as part of our heritage. We also have to nourish them to become the guardians and caretakers of the heritage of future generations. They must be alive and healthy to do this. They must also be educated and culturally aware.

At the beginning of the twenty-first century, there are 250 million children working instead of studying. This is the world we live in. Modernity has been constructed on the backs of these children. They are unable to fully enjoy the patrimony that is protected by UNESCO. They have little opportunity to contribute to increasing this patrimony. Their chances of taking part in protecting this patrimony are even slimmer. UNESCO is playing an important role in promoting education by publishing this book. Through this publication, UNESCO is providing a powerful opportunity for the world to know more about an effective experience in the fight for making education available to all. This fight protects our most important patrimony, our children.

The *Bolsa-Escola* program is a simple idea. It is an idea that allows us to protect our future by protecting our children's present. This is done by putting them in schools and taking them off the streets or out of the child labor cycle. *Bolsa-Escola* is based on two premises. One is

finding an urgent solution to the problem of a childhood that is lost because the child does not take part in school. The other is a simple idea. If children cannot study because their families are poor, then pay the families to make their children study. The effects are immediate. If an income is generated, then the children and the parents will all eat better. There will be an effect on the local economy, and most importantly, children will stay in school.

This is an idea that began many years ago. It has been tested since 1995 in Brasília, the capital of Brazil. Little by little the program has spread to other cities and other countries. The program was established on a national level in Mexico in 1997. It was established all over Brazil in 2001. It is currently being put into place in Bolivia. The program is in place on a state or municipal level in many other Latin American countries. A total of nearly 20 million children benefit from the *Bolsa-Escola* program.

The results of the program have been evaluated by a wide variety of national and international institutions. The international institutions include the World Bank, with Inter-American Development Bank support, and UNICEF, UNESCO and the ILO. United Nations General Director, Kofi Annan, is a defender of the program. There is no doubt that *Bolsa-Escola* is becoming a global program. In a few years, it could change the reality of childhood poverty. It could also change the reality of abandoned children, or of children who are already part of the work force. In publishing this book, UNESCO is making an enormous contribution to spreading information about this idea to the entire world.

There are a large number of people that are committed to defending children and our heritage. These people are anxious about the future. They are hopeful for a more balanced and more just society. Our hope is that they will use the data and information presented here to act in a huge world program for the eradication of social exclusion by investing in children's education. A global Social Marshall Plan could be put into place for only 0.1% of the world's annual income. This could guarantee that every family with poor children would receive an average income of US\$40 a month so that their children would study.

This program would immediately create income in poor communities. In the medium term it would eliminate social exclusion through making education available to all children. After World War II

the Marshall Plan was a plan to recuperate the European economy. The rich people in the world today could do the same thing in order to change social poverty. If every child in the world finished secondary school, the world would already have a much larger heritage in one generation. This heritage would include gains in terms of culture, decency and efficiency. The greatest gain would be international solidarity.

We hope that the publication of this book will aid in the efforts being made by many towards this goal. When this goal is accomplished, the world will be even more grateful for this and other projects carried out by UNESCO.

Cristovam Buarque

Professor from the University of Brasília
Brazilian Federal Senator

Jorge Werthein

Director of UNESCO in Brazil

RESUMEN

La presente publicación parte de la percepción de que el aumento de las desigualdades sociales y de la pobreza ha generado el fenómeno de la exclusión social, es decir, la ampliación creciente de la distancia entre los que tienen y los que no tienen los bienes producidos por la constante e intensa innovación tecnológica.

Para enfrentar el gran desafío que representa la reducción de la pobreza se han utilizado algunos instrumentos de políticas sociales entre las cuales destaca la Beca Escolar como la más importante. Se trata de un programa pionero implantado en el Distrito Federal de Brasil en 1995 y que se ha expandido hasta su adopción en ámbito nacional desde 2001.

Hay experiencias internacionales como las de México, Ecuador y Argentina que comprueban su eficacia cuando se verifican los índices relativos a la permanencia de los niños en la escuela, a la reducción del número de alumnos repetidores, al aumento de la escolaridad, al incremento de las oportunidades de conquistar mejores puestos de trabajo en el futuro, a la reducción del trabajo infantil, al aumento de la racionalidad económica y a las relaciones de poder entre el hombre y la mujer, entre otros.

Ante la constatación de la inmensa pobreza en la que vive el continente africano, se propone crear un fondo internacional administrado por una de las agencias de las Naciones Unidas que actuaría como una especie de *Banco del Niño* responsable de administrar los recursos provenientes del canje de parte del servicio de la deuda externa de los países más pobres, controlando su aplicación y monitoreo.

Por último, al reflexionar sobre los débiles resultados del crecimiento económico en lo tocante a la disminución de la pobreza en escala mundial, los autores sugieren una estrategia de base ética en la que la justicia social sea la directriz fundamental a incorporar al desarrollo sustentable.

I. ALTERNATIVES TO SOCIAL EXCLUSION

There is no question of an economic nature that is as important as knowing why so many people are so poor.

(John Kenneth Galbraith, 1977).

POVERTY, INEQUALITY AND SOCIAL EXCLUSION

Poverty

A large portion of the population is homeless. Children and adolescents beg in the street or practice petty theft. There are neighborhoods without basic sanitation. There are thousands of illiterate and unemployed people. People live in *favelas* and in houses on stilts. There is urban violence and drug trafficking and there are many victims of cold or drought. There is a high infant mortality rate, malnutrition and hunger. These are all common elements of the collective tragedy that is called extreme poverty. This misery has deep global roots that determine the story of a representative portion of the planet.

Being poor is not only having little or no money, and numerous economists and specialists have already insisted on this. There are around 1.3 billion people around the world that live on less than one dollar a day.¹ Poverty is not just one-dimensional. It is related to a wide variety of aspects of the human condition.

Being poor can also mean having less information and less access to universal benefits like education and health care. It can also mean not having the right to transportation or a house to live in. It can also mean not having access to leisure or to any time for rest. Over 113

¹ MATSUURA, K. A. *A UNESCO e os desafios do novo século*. Brasília: UNESCO, 2002. p. 16.

million children to not have access to basic education and one sixth of the world's population over 15 years of age does not know how to read or write (Matsuura, 2002, page 16).

The problem of defining poverty is extremely complex. Generally, the analyses are restricted to the problem of income because this datum is more accessible. However, in a more general definition, poverty is directly linked to the historical cultural standards of minimum necessities for a dignified life. In western democratic society, the minimum necessities are not restricted to material goods. Minimum necessities should include material and symbolic benefits as well as fundamental rights in the political sphere. They should also include fundamental rights in the social area as well, and freedom. The definition used by the United Nations Development Program sees poverty as the absence of choices and basic opportunities for the development of human life. The phenomenon of poverty is made up of three fundamental axes and these are material poverty, intellectual poverty and social poverty.²

*Poverty, evidently, cannot be defined in a single and universal fashion, nevertheless we can state that poverty refers to situations of neediness where the individuals are unable to maintain a minimum standard of life that matches the references that are socially established in each historical context.*³

The reduction of the small adversities in an economic macro-poverty hides diversities and details that are important for understanding the phenomenon. These should be understood with all their nuances and inter-relationships. Poverty is differentiated even internally, and takes into account people's intrinsic characteristics. This phenomenon is defined by differentiation that occurs by way of the market and prejudiced relationships.

² WASELFISZ, J.; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C. *Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO, 1998. p. 19.

³ BARROS, R. P. de. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 22.

There are nearly 900 million illiterate people in the world. Among these, there are two times more women than men. Estimates indicate that 51% of the population of Sub-Saharan Africa will be living in poverty beginning in 2005.⁴ In Brazil there are important internal differentiations that must be made in order to understand the issue. The following are some examples of these differentiations. In 2000, 13.63% of the Brazilian population 15 years or older was illiterate. (In the Northeast this percentage reached 24.57%).⁵ In 1999, 8.27% of whites did not know how to read and write. Among the non-whites 19.81% found themselves in this condition.⁶

According to the new paradigm that development cannot be understood as economic affluence in that quality of human life depends on elements that are not monetary or measurable from an econometric point of view (GNP for example). This broad focus reveals dimensions that are not economic or quantitative. This fact makes room for efficient social answers that go beyond the simplistic argument that fighting poverty occurs through economic growth. That is, it takes into account elements of poverty that are not monetary. It is possible to think of significant contributions that emanate from general knowledge. Concerns are no longer limited to generally accepted economic theories.⁷

The most structural effect of poverty is the substantial reduction of the liberty of choice. For the poor, social determinants and the reduced offer of symbolic and material benefits drastically reduce opportunities for choice. Many times, a parent cannot choose a school for his or her child and there are few opportunities to exercise their profession. They don't have the right to plan. Poverty is also the reduction of room for small and large freedoms. These range from what to eat to whom to vote for. This directly reflects on a given nation. Ninety percent of advanced research is concentrated in the central countries. Within this percentage, 60% is research that is generated by private institutions.⁸

⁴ MATSUURA, K. A. *Op. Cit.* p. 16.

⁵ IBGE. *Censo demográfico 2000*. Brasília: IBGE, 2001.

⁶ IBGE. *Pesquisa nacional por amostragem domiciliar, 1999*. Brasília: IBGE, 2000.

⁷ UNESCO. *UNESCO Brasil: novos marcos de ação*. Brasília: UNESCO, 2001.

⁸ MATSUURA, K. A. *Op. Cit.* p. 142.

Consequently, the poor are submitted to situations of privation of abilities. There are abundant examples that include individuals that are obligated or forced to leave their homelands in order to survive. They include child labor imposed on families as a question of life or death. They include lack of access to health care or education or access to only bad quality health care and education.

(...) poverty should be seen as privation of basic capabilities instead of merely as a low-income level. This is the traditional criterion for identifying poverty. The perspective of poverty as privation of abilities does not involve denying the sensible idea that low income is clearly one of the principal causes of poverty. Lack of income can be the original reason for the privation of a person's abilities.⁹

Other differences are extremely meaningful in understanding the phenomenon of poverty. In poor neighborhoods, in any large city in Latin America or Africa, there are no green areas, parks or open spaces for youths. In well-off neighborhoods in the same large city there are green areas, parks, sports fields and leisure spaces. A child from a middle class or well-off family has access to literature, cable TV, foreign languages, vacation trips, fashionable clothes, birthday parties, toys and Internet.¹⁰

The daily life of a poor child is very different. Space for play is extremely limited. This child becomes an adult prematurely due to the excess of violence in the neighborhood where he or she lives. At times this transformation occurs because of domestic violence or intense work at home, through the lack of attention on the part of the schools or because of the lack of school supplies. This change occurs in a definitive fashion because of child labor, the ultimate demonstration of the exclusion process for this child.

⁹ AMARTYA-SEN. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 109.

¹⁰ "Digital exclusion keeps at least half of humanity disconnected." MATSUURA, K. *Op. Cit.* p. 47.

Poor adults are generally submerged in the informal work market. They have no perspective for the future. They are fighting to survive and to help their children to survive. Almost none of them have access to the processes of constructing citizenship or political participation. This is true even on the smallest levels of the decisions made concerning their cities, states or countries. These adults are cast out, and many of them serve only as numbers that are manipulated and submitted to a wide variety of interests that are not to their benefit. One indicator can sum up the result of this situation for older adults and that is lower life expectancy. The poor live for a far shorter time than the rich do. In the world the average life expectancy is 66.9 years. For rich countries this rate is 78.2 years. For poor countries this rate is 51.9 years and for sub-Saharan Africa it is 48.7 years.¹¹

Another visible effect of poverty is that the poor depend directly on social welfare. In principle, the social state was constructed not as an instrument for compensation of opportunities, but as a way to correct and restrain poor individuals. Most of these individuals were considered to be inept or lazy. Poverty was understood as an individual attribute and the role of the State was to correct the situation using charity as an instrument and above all, using force. The poor were seen as a species of criminal. They were seen as individuals living on the margins of society and were considered inept because of characteristics that were seen as personal and individual and not characteristics that were social or collective in nature.

*Assistance to the poor for nearly the entire nineteenth century was constantly accompanied by repressive disciplinary measures that, although they were temporarily weakened over the last twenty years of the eighteenth century, were not completely abolished. (...) Controlling poverty was a responsibility of a sort of police for the poor. The lazy or homeless were put into workhouses or correction homes.*¹²

¹¹ PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano*. Brasília: PNUD, 2002.

¹² ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi, e analisi empirica. *Revista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 420, 1982.

This type of characterization of poverty stayed in vogue for a long time in a predominant fashion all over the world. The historical idea that the social issue was a police issue was well known among specialists. The world's poor were seen and understood as incapable individuals or criminals that had to be subdued. Charity and repression were the foundation of social control during the first centuries of modernity.

Through historical data, significant changes can be seen in the way the poor have been treated. Social assistance, in the second half of the twentieth century, was transformed into an efficient method to generate demagogic and paternalistic relationships among the destitute and the State. The vote is an important tool in terms of democracy and liberty in western society. In this context, however, the vote became a tool of simple exchange to the detriment of what should be the democratic ideal. This ideal is a rational choice based on interests linked to the future of the collective as well as the individual. The vote is exchanged for immediate benefits, with no effects on transforming economic structures and poverty situations.

The great challenge to be faced by the colonial nations (...) involves two premises. On one hand, there has to be recognition of a certain paradigm of modern politics that is understood as a world of rational citizens and impersonal public procedures. In fact, this world exists in developed countries. On the other hand, there needs to be a necessary understanding of a social reality that is faced and founded on traditional standards of authority – personalized and emotional – that cannot be ignored or underestimated at the risk of total failure.¹³

This type of relationship between the State, its political agents and the poor defined western public space in a clear way. This relationship still defines this type of space, mainly in the peripheral countries. There is a huge political market that is exploited in a symptomatic fashion. The exchange that takes place works to the

¹³ GOMES, A. C. A política brasileira em busca da modernidade. In: NOVAIS, F. A. (Org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 499.

disadvantage of the voters. This exchange is definitely based very much on inequality. Assistance, which was seen as a form of containment for individuals on the lowest income levels, is now understood and practiced as an important source of affiliation and political gain.

A diagnostic of the situation indicates that it is fundamental to reconstruct the practice and vision of social assistance. The poor should not be used as tools. The initial vision was that the poor were poor because of individual faults that needed to be corrected. This was followed by the view of the poor as being useful for reproducing power, principally political power. The transformation of assistance practices in effective social policies should take into account that growth in poverty and inequality introduces serious social deviations. In addition, this transformation should take ethical aspects into account as well.

These deviations have a huge impact on the structure of any given society's operations. One symptomatic example is the phenomenon of violence. An ethical imperative should be associated to the combat against poverty and should include a pragmatic perception of the social dysfunctions generally caused by the generalization of poverty. This association should be the guiding light of all new social policies.

Poverty and Inequality

Modernization has made social life more complex. Daily life has been invaded by a series of consumer goods that trigger a wide variety of complex desires in social groups. The most demonstrative example of this phenomenon is related to domestic space. Previously, this was a simple place that was treated as a mere location for intimacy and rest. The home today represents a space that provides intimacy and leisure in addition to serving as an instrument of global communication.

The social world produces a huge amount of paraphernalia, products and equipment generated by constant and intense technological innovation. These paraphernalia have come to be considered essential to human life. This has drastically increased the distance between the haves and the have nots. Additionally, the definition of poverty should take into account the new dimensions of social existence. Symbolic and material aspects are essential analytical elements in classifying who is poor and who is not, in addition to classifying degrees of poverty.

In this fashion, social inequality is not exactly synonymous with poverty, although they are concepts that cannot be disassociated.¹⁴ Inequality takes on a fundamental role in any new understanding of the issue. In hypothetical terms, it is possible to conceive of a poor country that does not experience social inequality. In the same way, it is possible to imagine a rich country with inequality. A rich country can have poverty and inequality. Brazil is a shocking example. A country with a huge amount of resources and a high GNP, Brazil demonstrates the highest rates of inequality in the world. This phenomenon has direct influence on social dysfunctions. Inequality is the motor that drives dysfunctions.

What is seen in the modern world is enormous planetary inequality: (...) *on a planet where there are profound inequalities and where only 500 million inhabitants out of the planet's 5 billion inhabitants live comfortably, 4.5 billion are deprived of the essentials. A planet where the fortune of 358 of the richest people, billionaires in US dollars, is above the annual income of 45% of the poorest inhabitants. This signifies 2.6 billion people.*¹⁵

Currently, there are two ideas about poverty that are most common. The first idea considers the phenomenon to be an inherent part of liberal economy, as the market contains a high degree of inefficiency and selectivity in the distribution of wealth. The other common idea incorporates poverty as the fruit of recessive economic circumstances generally caused by State interference. *A priori* this idea includes these interventions as elements that generate inefficiency in the economy. Therefore, poverty should be fought through a *laissez faire* posture and through educating individuals in order to prepare them for the market.

Nevertheless, what is observed in the contemporary world is that economic growth in and of itself does not distribute wealth of a national

¹⁴ "Over the last years of the twentieth century, there was a growing consciousness of poverty and inequality as problems that were difficult to disassociate. To understand poverty the degree of choice that each individual has must also be understood. Poverty signifies that the choices people have are inhibited by constraints of a social and economic nature." UNESCO. Op. Cit. p. 27.

¹⁵ RAMONET, I. *Geopolítica do caos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 155.

or global nature to all segments of society. Clearly, today's world is more comfortable and food production has increased with intense mechanization that has grown in an alarming manner. Goods have turned homes into small factories for the good life in a way that has never been seen before in history. On the other hand, millions of inhabitants spread throughout the world in developed and undeveloped countries live in the medieval age from a consumer point of view. The dual set of poverty and inequality determines dysfunctions.

The desire for a better life, one that is more pleasant, is deeply rooted in our psyches and is seen as the only road to take. Clearly, not everyone can reach the levels of consumption of a middle class person. The paradox of modernity and the market are too imposing. The balance of desires and needs requires an external mediator. This mediator is the union of the State and civil society. As a matter of fact, these are the two structural elements of modern society. Actions should not occur in a way that combats poverty in the strictest sense through income distribution. These actions should also balance the tensions arising from social inequality. From an ethical point of view, the inequalities should be reduced and controlled.

There is a current notion that poverty and inequality are the results of market imperfections. This concept also includes the idea that fighting poverty is the problem of the State and civil society. These ideas emerge from a perception that from the point of view of social organization the modern world is the result of the evolution of three basic rights. These rights are civil rights, political rights and social rights. The main political battles, from American Independence and the French Revolution until the most recent movements of today, have been motivated by an effort to establish some or all of these rights.

According to the interpretation proposed by a wide variety of political and societal thinkers, contemporary society can be described as the "Rights Era". There was a classic sequence where these rights were established, especially in Europe and afterwards in the United States. This sequence was civil rights first, followed by political rights and finally by the victory of social rights.

Civil rights were the result of a fierce battle, especially in Europe, against the absolute powers personified in the monarchies of divine

right. In a general way, civil rights are those that are essential to life, liberty, property and equality according to the law. They manifest themselves in the guarantee of free passage and in the ability to choose work, to demonstrate thoughts and to organize collectively. They are also manifested in the inviolability of home and correspondence and in being imprisoned only through a competent authority. These rights manifest themselves in not being condemned without due legal process. The basis for the definition of civil rights is the notion of equality among human beings. Initially, these rights emerged in societies that were distinguished by inequality based on noble hierarchical criteria where even distribution of wealth occurred according to the condition of an individual's birth.

Political rights are related to battles that are stimulated to guarantee equal participation in the political sphere. This has been true especially among the lower-income sectors during the nineteenth and twentieth centuries. Political rights in general consist of the prerogative to organize political parties and the right to vote and to be voted for. These rights are found in political parties and in free parliamentary systems and in representations of primary governmental institutions. These rights are what makes political organizations legitimate in a given society.

Social rights are defined by the participation of all in a country's wealth. Social rights include the right to education, to information, to work and to a decent salary. They also include the right to health care, to a place to live, to food, to culture, to leisure and to retirement. The effective operation of social rights allows societies to reduce the excesses of inequality and to guarantee a minimum level of well being for all. They guarantee a minimum level of social cohesion and this is an element whose absence disfigures any human society, making it dissolve. The central idea is based on social justice.

*The acceptance of the social character of metropolis encompasses much more than the simple questions of basic nourishment, housing, medical attendance, street cleaning and security in parks and gardens. It involves another dimension as well, and that is the art of planning.*¹⁶

¹⁶ GALBRAITH, J. K. *A era da incerteza*. São Paulo: Pioneira, 1982. p. 329.

The classic definition of poverty only takes certain elements into consideration. These elements include food, clothing and housing. However, this definition is insufficient to describe or even to quantify the phenomenon of poverty in post-industrial society. The new definition of poverty should take into account the three elements of the rights that have been won in modernity. In other words, any new definition should analytically link poverty and inequality to civil, political and social rights. When there are differentiations in the way people are treated in terms of rights, then there is severe social inequality. When an individual is deprived of any of these rights, there is poverty.

Other defining factors must be introduced in order to identify what being poor means. These factors include measuring social inequalities as desires and necessities drastically increase and tend to become limitless. There is a certain degree of certainty that a nation in a post-industrial global society can only be considered to be fair if the inhabitants are guaranteed all fundamental rights. These rights are civil, political and social.

The non-poor are those that have access to quality health, efficient transportation, an address, public safety and quality education. They also have contact with the cultural and aesthetic benefits of humanity as well as guarantees of fundamental rights. There can be social inequality even if these things are guaranteed, and if this inequality is intense, then dysfunctions will occur. One example of this is violence. Therefore, a balanced society that is operating in an adequate fashion has to guarantee the minimum necessities and control inequality.

The fact is that production methods in the western world were favorable to creating items that serve for the comfort of human life in the large metropolises. On the other hand, these methods created pockets of extreme poverty where people live without access to the essential benefits, whether material or cultural. These benefits are necessary in order to break the misery cycle.

Poverty, Inequality and Social Exclusion

The processes that increase social inequalities like poverty are creating a new, even more radical phenomenon. Numbers of people are experiencing poverty and inequality levels that are so intense that there is

the risk of social disintegration. These individuals are being pushed away from moral, economic and social structure. They are being excluded.¹⁷

This new phenomenon is generally called social exclusion. There are groups of people that are being increasingly disregarded. In practical terms they are being abandoned. They are seen as impotent and useless in terms of generating economic benefits and cultural symbols for the world. This radical effect of poverty and inequality is the most unacceptable effect ethically speaking. It is the process of one individual rejecting another. Fundamental rights are denied to “others”. Examples of this process and this situation have begun to emerge in an intense fashion in the modern world.

When a police officer invades a house without a warrant in a poor neighborhood and doesn't do the same thing in a rich or well-off neighborhood, there is clear evidence of social exclusion. When children and adolescents living on the street are murdered in their sleep by extermination groups, there is social exclusion. There are ships that leave African countries and go towards Europe overloaded with citizens running away from hunger and from the difficulty of accessing modern medicine to fight AIDS. These millions of sick Africans are also examples of social exclusion.

The fact is that there are social groups existing on the margins of civil, social and political rights. They are extremely poor and they suffer intensely from the process of inequality. They are becoming “un-similar”. They develop alternative strategies for socialization and they are outside the productive sphere. A hypothesis can be formed that in the future, with intensification of this social exclusion process, different types of humanity will emerge around the world. These types of humanity will have essentially different aspects. The promise of equal opportunities in the context of modernity implodes when directly threatened by the phenomenon of social exclusion.

¹⁷ “With effect in this aspect, the world in the last half of this century is structured based on the archipelago model. In the North, there are growing numbers of poor and excluded individuals. In the South, there are little islands of rich and wealthy that are constantly becoming more concentrated.” RAMONET, I. *Op. Cit.* p. 154.

*If democracy in Ancient Greece excluded slaves, women and foreigners and was therefore restricted, modern democracy is based on the principle that all men are equal and as such partake in the right to public space and the administration of common benefits. In a certain way, social exclusion (...) is a constant threat. Simultaneously, it is a threat to the existence of equality spaces and it is a threat to the nonexistence of externalities, which are intrinsic characteristics of modern society (...) The existence of social exclusion today is the biggest threat to the construction of modern society. It is a direct threat to modern society's system of ideas about equality (...).*¹⁸

With the intensification of the exclusion process there is also the risk of modern society considering its excluded members as throw away items. These members are not part of the production process or the consumer process. They are not among those who consider themselves as “similar”. They do not live. They only survive. Their daily existence is summed up in life preservation, in biological maintenance.¹⁹

The huge ethical challenge humanity faces today is to break this cycle of “un-similarity”. Humanity needs to re-include these lost citizens. They need to be removed from the objectifying process, from the process of being transformed into non-humans within the modern understanding of humanity.

SOCIAL INCLUSION, MINIMUM INCOME AND BOLSA-ESCOLA

Social Inclusion

It is difficult to find answers in a rapid analysis of the theories on the challenge of social inclusion using the work of rich countries. Social

¹⁸ NASCIMENTO, E. P. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 56.

¹⁹ ESCOREL, S. Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: *Idem*. p. 139.

inclusion became an issue for the world after the 1970s.²⁰ One example is an approach that preceded the 70s and that associated the eradication of poverty with elevating the general level of formal education. This would then allow individuals to be better qualified to join the labor market and to generate larger productivity. This productivity would then bring gains in terms of capital revenue and general salaries. These recommendations became concrete in the form of the Asian Tigers.

However, a new contradictory factor in the production world must be considered. A wide variety of empirical studies prove that the increase in the productivity curve has not been associated with the same rate of increase in jobs or general salaries in the central countries since 1970.

This new phenomenon is established with the reduction of the requirement for human labor in increasing productivity. Changes in production processes in addition to technological innovation reduce the necessity for heavy manual labor. The process of technological innovation is constant and real time communication has generated structural unemployment. In the western economic world dominated by the market, the last few decades have been described by a paradox. The paradox is the continuously decreasing participation of human labor in the production of goods.

History for the twenty years following 1973 is the story of a world that has lost its references and stumbled into instability and crisis. In the meantime, until the 1980s it was still not clear that the foundations of the Gold Era had collapsed irrevocably. (...) Unemployment in Western Europe rose at an average of 1.5% in the 1960s and rose at an average of 4.2% in the 1970s. At the peak of the boom in the final years of the 1980s, this rate was at an average of 9.2%. In 1993, this rate rose to 11%.²¹

²⁰ "As much for poverty as for extreme poverty, in the 1980s many of the richest and most developed countries found that they had to get used to the daily sight of beggars in the street. They also lived with the most shocking display which was the homeless protecting themselves in doorways and under cardboard boxes. (...) In the United Kingdom (1989), 400 thousand people were officially classified as homeless. Who would have expected this in the 1950s or even in the beginning of the 1970s?" HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 396.

²¹ *Idem*. P. 395-396.

The paradox described above generates difficulties for state policies in the battle against poverty. This occurs because the State is trapped in terms of money to finance programs. The State must obtain resources from the market to meet social demands. What has occurred over time is that there has been an increase in volume in the number of obligations assumed by the State. These obligations have increased to an extent that has not been accompanied by the collection of State funds through classic methods. The most radical analysts insist that depending on money to have a life exacerbates the paradox of a society prepared to produce large quantities of riches. They state that this generates poverty, inequality and social exclusion.

In this phase it is important to make an analytic and historical differentiation. The countries that are called First World countries generate poverty and poor people based on the above-mentioned contradiction. This contradiction is the one between productivity and jobs. On the other hand, in countries that are called peripheral, like Brazil for example, there seems to be a significant amount of room for economic growth with a large need for manual labor. This is particularly evident in the need these countries have for infrastructure like building bridges, roads, civil construction and basic sanitation. These are classic areas of employment.

The story is different for the central countries. They experience social exclusion directly associated with the structural unemployment crisis that is caused by technological innovations. This fact is what generates current inequalities and new social exclusion. However, there are networks of social protection in these countries. What is clear is that access to essential services like education and health are guaranteed either by the State or through mixed forms of the State and private sources. It should not be forgotten that the minimum requirements for what is considered to be a decent life are guaranteed in the central countries. To cite a concrete example, children in central countries are in school and attend classes regularly. This does not happen in the peripheral countries. A significant part of children in peripheral countries are not in school and many of them drop out of school. This occurs mainly among children from the poorest of the poorest families.

In other words, it is a fact that social exclusion and inequality in the poorest countries occur because of a variety of reasons in addition to structural unemployment. These reasons refer to lack of access to the basic service networks or to civil, social and political rights. A poor European does not die waiting in line to get into a hospital. A poor European does not live in a neighborhood without basic sanitation or without access to quality education. The excluded African has no protection in terms of health care or education and lives in a place with no infrastructure for basic sanitation or public safety. There's a lot to be done.

In addition to all this, the peripheral countries have a lot of growing to do in terms of economics. This needs to occur even more in labor-intensive areas. These countries require enormous quantities of skilled labor. Education enters as a strategy for fighting exclusion and poverty. Due to all this, it may be stated with reasonable certainty that the roads to economic growth in peripheral countries are open. However, this growth should focus on fighting poverty, fighting social inequalities and fighting social exclusion. Economic growth alone does not correct these problems. Real intervention through social policies is essential for this to occur.

Minimum Income

A wide variety of studies have been performed along the years in the investigation of ways to combat the inequities and imbalances in the distribution of wealth in the world and to combat the existence of poverty. The various ways to overcome poverty and diminish social inequality are exemplified in programs like the Minimum Income Program. In general, these proposals deal with transferring universal income to the poor. The majority of these proposals consist of subjective, conditional and subsidiary rights, although there are important differences among them in terms of their specific details.

In a synthetic fashion, the guarantee of a minimum income works as a type of social protection mechanism for the poorest individuals. This is based on the ideas of Thomas Moore in his book *Utopia* (1516). In 1526 the first proposal that used these terms was developed by Juan Luis Vivès for the city of Bruges. In the beginning of the twentieth century, these proposals were contained in the writings of Bertrand Russell and in the second half of the same century they appeared in

Milton and Rose Friedman's *Negative Tax* and in *Universal Minimum Income*, by Alain Minc and Keit Robert. They were also in *Maximin*, by Rawls, and in the writings of Marx and Keines. These proposals were distributed around the world in this fashion. Socialist contributions to minimum income programs were given the name of income division. Examples are André Gore's *Social Income*, and *The Second Check*, by Guy Aznar. Another set of proposals refers to the goal of putting the worker into the market. The most important example of this is *Minimum Income of Insertion*, carried out in France.²²

Denmark (1933), Great Britain (1948), Germany (1961), Holland (1963), Belgium (1974), the USA (1975), Ireland (1977), Luxembourg (1986), France (1988), Spain (1988) and Portugal (1996) are some of the countries that implanted programs that were similar to the first ones that were developed. In 1989, the European Union recommended, in its Social Charter, the extension of minimum income to all of its member countries. In 1996, a group of economists created the European Network for Basic Income – BIEN, as a forum for debate for experiments with this type of program.²³

In Brazil, first to propose minimum income in the form of a negative tax were the economists Antonio Maria Silveira, in 1975, and Edmar Bacha and Roberto Mangabeira Unger, in 1978. On December 6, 1991, a project written by Brazilian Senator and economist Eduardo Suplicy was approved by the Federal Senate. However, it was never implemented. On December 3, 1996, Congress approved another minimum income project that was different and less bold than the one that had been proposed earlier. This proposal was written by Congress Member Nelson Marchezan. After passing through official channels, the project was approved in November of 1997 and was sanctioned by the President of the Brazilian Republic on December 10th of the same year.

Far from being made up unanimously, the minimum income projects suffered intense criticism in the debate on the fight against

²² SUPPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

²³ PAUGAM, S. *L'Europe face à la pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum*. Paris: Ministère de l'Émloi et de la Solidarité. 1999.

poverty and social inequality. Three criticisms were especially evident. The first refers to uncertainty in relation to the criteria for receiving a subsistence income. Some argue that this may generate deviations in the focus on the combat against poverty. The second criticism concerns the fact that some projections indicate that the program causes more instability in the working world, generating more informality and breaking social protection instruments. The argument is that work is replaced by assistance. The third criticism is in respect to the profound uncertainties surrounding the issue of a complementary or substitute income.

The focus of minimum income projects is also much criticized in Brazil for having a target public that is basically the poor population living in the pockets of extreme poverty in large cities. The criticism is that many poor from extremely poor areas, including rural areas, do not participate. In other words, if the program is not universal, it clearly stumbles on the limitations of what being poor is and where the poor are located in terms of complex regional differences and almost inevitable instances of injustice.

It doesn't make sense to distinguish the poor from rich areas and the poor from poor areas and only attend to the first group, even if more fiscal force is due to the localities where there is a larger contribution capacity. This implies greater participation of local governments in the rich areas in terms of financing a broader set of social policies. (Lavinás, 1998, pag.14).

In Latin America, it is common to find dysfunctions in the focus of social policies. Usually, the beneficiaries are not the poorest of the poor. To correct this inequity, it is recommendable that a minimum income program be developed through powerful mechanisms and instruments that are able to correctly identify where the poorest among the poor are and who they are. At the same time, resources should be concentrated on this group. It can be confirmed with great certainty that the problems Latin America experiences in the combat against poverty are not restricted to the volume of resources that are applied towards this end. A good part of the resources is wasted because of a lack of focus or because of an expensive bureaucratic structure, not to mention corruption or misdirected funds (Barros, 2000).

Finally, it can be confirmed that if programs that guarantee minimum income are applied in an isolated form, they do not effectively operate in breaking the generational cycle of poverty. This is true because they do not interfere directly with the causes of the phenomena of poverty or inequality in poor countries. The conditions of poverty are not simply a question of income. No income, no matter how high, that is distributed among the poor can guarantee minimum benefits and access to what are considered to be the basic services by modern standards that are necessary to get out of poverty and social exclusion.

In order to turn into a powerful instrument in the combat against poverty and inequality, minimum income must be associated with other social policies. A poor family with a minimum income that lives in a neighborhood without basic sanitation or access to basic education for their children or adequate health care and that does not participate as a protagonist in the political sphere and that is subject to the arbitrary quality of police actions will continue to suffer from poverty, social inequality and exclusion.

*To avoid the beneficiaries of the minimum income programs returning to their former condition of poverty, there must be links and integration with other social actions that have the goal of gaining autonomy.*²⁴

As far as strategies for social policies are concerned, the imperative ethic of combating poverty must be associated with a pragmatic picture of the social dysfunctions that are caused by a generalization of poverty. It is extremely important that immediate service be linked to the minimum income policy along with other dimensions and standards that are capable of direct influence and of structuring a future that guarantees opportunities and more lasting social capital in areas like education. This translates into fighting poverty on a long-term basis and interfering in the mechanisms that reproduce this poverty. In collective terms, enormous structures can be modified at the same time that new participants take part in the area

²⁴ LAVINAS, L. *Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Brasília: IPEA, 1998. p. 18.

of fundamental rights and the areas of consumption and production. In other words, minimum income must be associated with the rights to education, health care, security and to material and symbolic citizenship.

*Growth is a logical priority. (...) in Brazil's case and in the case of the underdeveloped world in general, more growth is needed as well as more wealth and more jobs. There are many things required for this to happen. There must be political economic investments, research and development and adequate training. (...) Admitting that growth is a logical priority does not mean that we have to wait for growth to begin to perform the necessary redistribution. This is true even just when considering the long and medium-term effects this process has on efficiency. (...) it stabilizes the population and avoids overpopulation in urban regions (...) it has an important effect on improving health (...) and improving education. If children go to school and if they are well fed, this has an effect on the strength and growth of a country. While growth is a logical priority, performing intelligent redistribution is a great contribution to growth.*²⁵

Strategies that guarantee progress for individuals and qualitative development in production and in a collective manner are fundamental for peripheral countries. Income is only a strategy for survival. Much more is truly needed. *Bolsa-Escola* is the greatest example of a social program in terms of linking immediate social assistance to investment in the future. The program guarantees a grant to excluded families at the same time that it implements the possibilities for the children in these families to study and improve their chances for entering the work market in the future. It also contributes to future qualitative leaps in the labor force, generating greater productivity and consumption that culminates in greater development.

Bolsa-Escola

The *Bolsa-Escola* program is superior to other minimum income programs because it integrates complementary income with universal access to education and fighting school dropouts in a strategic fashion.

²⁵ PARIJS, V. *Entrevista para o Jornal Folha de São Paulo*, 25 ago. 2002.

It has direct effects on the fight against poverty in addition to improving education indexes and interfering directly in the generational cycles of poverty. Clearly, if the program is associated with other policies it becomes the largest and strongest program in the fight against poverty that has been conceived of and carried out until today.

Independent of any structural issues in the new production methods of western society, Brazil is an example of a *sui generis* nation that is struggling to develop. This is true for many countries. People throughout Brazil experience different situations and different time frames. Those who live in the Northeast live in an inhospitable environment where the battle against nature in order to survive is still the first priority. Their reality is similar to eighteenth or nineteenth century realities. Those who live in the large cities of São Paulo or Rio de Janeiro confront the enormous contradictions of the twentieth century. They live with urban violence and the chaos of traffic and other numerous problems of urbanization. They experience the twenty-first century with the presence of modern urban condominiums with access to Internet and buildings with robotic capabilities and sophisticated security systems. In the large urban centers there is health care and private education for some. Fighting this complex inequality is the great challenge for the future. This is true even more when the unequal access to fundamental rights is taken into consideration.

Traditionally, policies for fighting poverty in Brazil simplify the poor and their situation. The *Bolsa-Escola* program breaks this tradition. It doesn't occupy the same territory the residual and compensatory policies do. The impelling originality of the *Bolsa-Escola* program is its educational anchor. This is where the innovative quality of the program resides.

In this sense, the first step is taken in consolidating fundamental rights in modern society. Being in school means access to the social right of education in an immediate fashion. This signifies gains in political and civil rights on a medium and long-term basis. Subsequent steps will be taken focusing on improving schools and teaching in order to increase the effects of putting poor children in school through the *Bolsa-Escola* Program.

The United Nations has been suggesting effective measures for improvement in educational systems and educational quality. Some of these measures can be summed up here. First, education must be

developed with methods and content that are adapted to the social and cultural realities of a given country. Second, services of basic education that are accessible to everyone must be developed, emphasizing access to the poorest individuals. Third, modern information and communication technologies must be mobilized for all. Fourth, educational structures that are high cost, inflexible and culturally alienating must be substituted by systems with more flexible and diversified distribution that are within everyone's reach.²⁶

The association of *Bolsa-Escola* with these measures will provide even more chances for impacts on sustainable development and the fight against poverty, inequality and social exclusion in a way that will eliminate these conditions. The program moves in the direction of autonomy and it has effects on the combat against the causes of poverty. The goal is to break the vicious cycle of extreme poverty where poverty and extreme poverty generate more poverty and extreme poverty.

The beneficiaries of the program are children from extremely poor families that would not participate in the school system without the monthly scholarship. Without the scholarship, they would maintain the same low educational level of their parents. Consequently, their future possibilities for entering the work market, in the best hypothesis, would be the same as for the majority of their family members. The idea is to raise the educational level of these children in order to increase and balance their opportunities. The *Bolsa-Escola* Program consists of providing a monthly resource for excluded families with the requirement that all of the children in the family that are of school age attend school with a minimum requirement of a 90% attendance rate.

The following chapters of this book are dedicated to the history of the *Bolsa-Escola* idea and the development of the program in various parts of the world. The chapters describe the program's impact on excluded families as well as the program's monitoring and control systems. They also describe the effects and potential of the program in addition to ways it can be reproduced.

²⁶ MATSUURA, K. A. *Op. Cit.*

2. A BRIEF HISTORY OF THE BOLSA-ESCOLA PROGRAM

In some areas of Brazil, the Bolsa-Escola program deposits a monthly scholarship into a family account that can only be drawn upon after the child – boy or girl – has successfully completed four years of schooling. (...) These are indeed inspiring examples, and I could give you many, many more.

(Kofi Annan, April 2000)²⁷

Conceived in 1987 at the Center for Contemporary Brazilian Studies of the University of Brasilia²⁸ (UnB), *Bolsa-Escola* has a history of success. The program has contributed to keeping poor children in the classroom everywhere it was put into practice. *Bolsa-Escola*, formulated 15 years ago and implemented in Brazil for the first time seven years ago, also represented a major change in terms of the way political policies were created and put into practice.

The reasoning behind the fight against social exclusion went through a radical change through *Bolsa-Escola*, as did the understanding of the issue. The program breaks the paternalistic and populist tradition in political policies. It ingeniously creates direct income to excluded families and demands that in turn parents keep their children in school. *Bolsa-Escola* goes beyond programs based on minimum income proposals.

²⁷ ANNAN, K. Building a Partnership for Girls' Education. In: WORLD EDUCATION FORUM. *Address*. Dakar, 26 April, 2000. Dakar: UNESCO, 2000.

²⁸ WAISELFISZ, J. *Op. Cit.* p. 33-40.

The Center for Contemporary Brazilian Studies was created at UnB in 1986. It consists of a group that reflects upon issues related to the Brazilian reality. It operates within the Center for Advanced Multidisciplinary Studies of the University. It was at this Center that the discussion that would lead to the first concepts related to the *Bolsa-Escola* proposal began.²⁹ At that time, intellectuals, professors, students and members who were not part of the institution met once a week in order to reflect upon the great national problems and to create policies to solve them. This was an effort to create feasible, possible and efficient ideas for the solution of Brazilian problems.

From the beginning of its activities, the Center defined the situation of basic education as the most urgent problem. It began discussing solutions that would make it possible for all Brazilian children and youths to have access to basic and secondary education and to guarantee the highest possible quality. It is worth noting that registration rates for basic education were approximately 85% at the end of the decade, and that 15% of children aged 10 to 14 were illiterate.

At one of the meetings, in the beginning of 1987, Cristovam Buarque, the coordinator of the Center, talked about his concern in relation to access to education. Based on the presupposition that there is a strong correlation between high dropout rates and the poverty of children that leave school, the following question was asked: *If kids don't go to school because their families are poor, why not pay parents so their children won't miss classes?*

There were different reactions to this question. Statements that were contrary to it discussed the following aspects: high costs were foreseen for the execution of the proposal. There was doubt as to whether a program of this type would have an impact on national development. It was said that it was the family's obligation to register their children in school. Some feared that birth rates might increase. Others supposed that a policy of this kind would discourage parents from working. The possibility that families might use the money for purposes other than their children's education was also brought up, among other concerns.

²⁹ SUPLICY, E. M. *Op. Cit.* p. 125.

Intense discussion in regards to these arguments led to findings that indicated that *Bolsa-Escola* was a viable proposal. These findings included the following facts: this program would be similar to graduate studies incentives (scholarships for masters and doctorates) that have been granted in Brazil for years. The cost was an estimated 1% of the Federal Budget. The idea to pay per family rather than per child was brought up as a way to not encourage an increase in birth rates. Among poor families, registering kids in school is not a moral issue or a mere legal obligation since families that are very poor need the income generated by child labor to survive. Members of excluded families do not work. This does not happen because of a dislike for work but because there is no work. If these families did not have *Bolsa-Escola*, they would still be unemployed. In addition to the intentional freedom in the use of resources, the payment would be made directly to mothers, which would guarantee a better use of the benefit in favor of the whole family.

Little by little, this idea was consolidated, and so were others. They were later put into writing by the coordinator of the Center on a mimeographed document in 1987. This document was called *An Agenda for Brazil – One Hundred Measures to Change Brazil*. It was distributed among the members. In 1990, it was made into a brochure with the title *The Revolution in Priorities – from Technical Modernity to Ethical Modernity*. In 1993, this brochure was sent to a publishing house and released as a book in the beginning of 1994.

The book *The Revolution in Priorities* proposes solutions for redirecting the Brazilian development model. Its central idea suggests choosing “ethical modernity” over “technical modernity”. It offers 103 ideas for measures to change Brazil. These ideas are divided into ten great priorities that range from “Education” to “National Sovereignty”.

The first priority, “Modernity means an educated and cultured population,” included 33 measures. *Bolsa-Escola* was among them, but it did not go by this name in the text. The name was only created in 1994. Objectively, the proposal involved creating a system to attend to pre-school-age children. The program also ensured a scholarship to each family whose children attended a public school and implementing the School Savings Account for public school students.

In 1987, the general concept of *Bolsa-Escola* was drafted as a proposal to fight against child labor and guarantee basic education to all children. This would take place through granting scholarships to poor families, the requirement being that their school-age children should attend school on a regular basis.

How *Bolsa-Escola* was conceived in 1987

*The solution lies in granting official scholarships that keep the poorest children in Brazil in school. The government would have to ensure a minimum income to poor families whose children are in school.*³⁰

What the School Savings Account is

*In a culture where education is not a priority, a salary is not enough to keep the poorest kids in school and encourage them to keep on studying until they graduate from high school. Although the main feature is the quality of the school, other mechanisms will be necessary, at least for a few years. A savings account is created for each student attending a public school. Half of the savings account can be drawn upon when basic education is completed, and the other half can only be drawn upon by those who finish high school. Each year, a deposit of US\$ 50 is made in each student's savings account, to be drawn when proof is presented that the courses were completed. Upon completion of the entire course, which takes eleven years, the student would receive about US\$ 800 due to accumulated interest rates.*³¹

From 1987 to 1994, news on the proposal was spread through repeated editions of the book *The Revolution in Priorities – From Technical Modernity to Ethical Modernity*. In the period ranging from January to September 1993, discussions took place with over 5,000 people in 22 large Brazilian cities.

³⁰ BUARQUE, C. *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*. Brasília: INESC, INED, 1987. (mimeografado). p. 37.

³¹ BUARQUE, C. *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 133.

In January 1990, the proposal was added to the Parallel Government, created by Luís Inácio Lula da Silva, the Workers' Party presidential candidate at the time. In 1992, the project was once again presented at a meeting of the National Conference of Brazilian Bishops. The idea was part of the Workers' Party government plan in the 1994 presidential election.

A program that is very similar to *Bolsa-Escola* was implemented in Venezuela in 1989. This program was called *Beca Escolar*. It consisted of granting a scholarship to poor families whose children were registered in school. From then on, the initial strategic outline of the program has undergone important changes, including the addition of a basic food basket, which includes minimum nutritional requirements for one month for a family of four.³²

In 1993, Brazilian economist José Márcio Camargo published an article in the *Folha de São Paulo* newspaper in which he proposed an idea that was very similar to the original concept of the *Bolsa-Escola* program. Camargo suggested that a minimum income project created by Brazilian senator Eduardo Suplicy be changed. This change would involve *creating a program that would increase the income of all workers as long as their children attend public schools*.³³

Two years after José Márcio Camargo's article was published, the Mayor's Office in Campinas, a city in the State of São Paulo, began a minimum income project that sought to attend to families whose members were adults, children and adolescents in situations of risk and/or living in the street. Unlike *Bolsa-Escola*, which tries to link receiving a scholarship to increasing the levels of education among children and adolescents whose families are poor, the Minimum Income program works primarily as a family protection program. *Bolsa-Escola*, on the other hand, acts as a policy to ensure access to basic education for all.

The priority target public of the program in Campinas is typically related to the area of social aid, while *Bolsa-Escola* basically benefits those who attend school. This difference alone shows a great strategic

³² SUPLICY, E. M. *Op. Cit.*

³³ CAMARGO, J. M. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*, 23 mar. 1993.

gap between the two programs. José Roberto Magalhães Teixeira, who was then the mayor of Campinas and responsible for the implementation of the program, emphasized the objective of minimum income in an article published in the *Folha de São Paulo* newspaper.

It means redeeming the dignity of the individual through ensuring his subsistence. It's providing him with the first tools to salvage himself through work, through earning his own income. It's ensuring family cohesion through the possibility of caring for his children, keeping them from begging on the street.³⁴

Therefore, the main focus of the Minimum Income program was not the education of children and adolescents. It did not have the strategic objective of giving back the right to attend classes to poor children. This is an important difference to be considered when comparing *Bolsa-Escola* to the Minimum Income program.

In 1997, the Special Studies Institute of the Catholic University of São Paulo, with the support of UNICEF, carried out a study in order to evaluate the Minimum Income program in Campinas. The Institute came to the conclusion that the program:

(...) focuses on the social aid policy. Therefore, it is a program primarily directed towards social protection. The objective of the program is to guarantee minimum social levels through an additional income to families that makes it possible for them to overcome extreme poverty, which excludes them from basic benefits and services.³⁵

These discussions and the implementation of similar programs created theoretical conditions for the improvement of the *Bolsa-Escola* proposal. The payment of this benefit to poor families was linked to the fulfillment of two requirements. These requirements were that all

³⁴ TEIXEIRA, J. R. M. Uma alternativa se abre. *Folha de São Paulo*, 12 ago. 1995.

³⁵ CARVALHO, M. C. B. de; BLANES, D. N. *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o Programa de Renda Mínima de Campinas*. São Paulo: IEE/PUC-SP, UNICEF, 1997. p. 27.

school-age children should attend public schools and could not miss more than two classes per month.

Despite intense publicity, Brazil lacked the political possibilities to make *Bolsa-Escola* a government program at that time. Only in 1994, when the former dean of the University of Brasilia took office as the Governor of the Federal District, did these possibilities arise.

Cristovam Buarque implemented the program in 1995 and expanded it during his four-year term.³⁶ At the end of 1998, 25,680 families and 50,673 children benefited from the program. The total cost for putting the policy into practice was no more than 1% of the annual budget for the Federal District.

During implementation, others joined the program. This drew the attention of the national and international media. In November 1995, the program was selected to be the cover of Time magazine. In 1996, it was awarded the *Children and Peace* prize by UNICEF. Important periodicals published several articles in regards to similar programs in Brazil and abroad. Various academic theses on the *Bolsa-Escola* program were elaborated and published. *Bolsa-Escola* was put into practice in Mexico as part of a larger program named *Progresas*. This generated articles in the international media, including an article by Economic Nobel Prize winner Gary Becker, published in Business Week magazine in 1997.³⁷

The *Bolsa-Escola* program in the Federal District was evaluated from November 1997 to February, 1998. Specialists were gathered by UNESCO to measure the results and the impact of the program among families that received the benefit. The work contributed to strengthening the discussion in favor of the *Bolsa-Escola* program. It showed that the program should be implemented in other cities and countries. In general terms, it was demonstrated that the program *deals with the fight against poverty and the improvement of the educational*

³⁶ A description of the implantation and development of the *Bolsa-Escola* program in the Federal District is found in Chapter 3.

³⁷ IS THERE ANY WAY TO STOP CHILD LABOR ABUSES? *Business Week*, n. 3526, 12 may 1997. p. 22.

*conditions of the population at the same time. This contributes to correcting inequalities in terms of children's access to basic education, their success and their permanence in school.*³⁸

In addition to the positive impacts and results pointed out in the evaluation, the various repercussions of *Bolsa-Escola* in Brasilia and the prizes awarded to the program contributed to its implementation in various municipalities. Mayor's offices in these municipalities were governed by political parties whose ideologies varied greatly. In 1997, inspired by the success of the program, the Federal Government created the Program for the Eradication of Child Labor.

The Program for the Eradication of Child Labor became an important tool to combat child labor in charcoal kilns, sugarcane fields, sisal harvests and other activities that harm children's physical and social development. Because of the monthly scholarship paid to families, children who were involved in hard labor and high-risk work went back to school.

Also in 1998, the Ministry of Education in Brazil launched a *Bolsa-Escola* program named the Minimum Income Guarantee Program. This program had a geographic focus and would make it possible for municipalities with a per capita income and income taxes lower than the state average to take part in a partnership with the federal government. The federal government would take on half of the costs of the program, once again linking the payment of the benefit to mandatory school attendance. According to ministry sources, in December 1999, 504,000 families living in one-fifth of Brazilian municipalities (most of which are located in rural areas) received a monthly benefit. Thus, it is estimated that over a million children participated in the program. At the end of 2001, the Federal *Bolsa-Escola* operated in 5,470 municipalities, thus benefiting 8.2 million children and 4.8 million families.

From 1995 to 1999 *Bolsa-Escola* was implemented in various States of the Federation: Amapá, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás and Acre. In each of these federation units, the program took on characteristics of its own and became different from

³⁸ WERTHEIN, J. R.; KAYAYAN. Prólogo. In: WASELFISZ, J. (Coord.). *Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO, 1998. p. 14.

the original program. This included the use of specific names. Despite these differences, all of the programs kept the central axes of the *Bolsa-Escola* program: providing access to basic education and combating high dropout rates as development strategies.

The idea of *Bolsa-Escola* was spread all over the country. Various cities and states carried out similar programs. Yet the program was not nationally consolidated. In order for that to happen, a non-governmental institution was created: the *Children's Mission*, presided by Cristovam Buarque. Its objective was to keep an experience that had been successful in the Federal District from disappearing.

The *Children's Mission*, a civil society organization, began a process of information distribution and technical cooperation together with municipalities, Brazilian states and other countries for the elaboration of programs to fight against exclusion. *Bolsa-Escola* is the most important of these programs. In addition to this, the *Children's Mission* implemented a pilot project called *Bolsa-Escola Citizen*, whose outline previews that the payment of the benefit will be made using resources gathered through donations made by private companies, individual donors and international institutions and through activities carried out by the organization. The strategy of the *Mission* was to get society involved in the in the fight against social exclusion through education.

In answer to an invitation made by UNICEF and the Inter-American Development Bank, the *Children's Mission* used its know-how to contribute to the implementation of *Bolsa-Escola* in Ecuador in 1999. Currently, over 40 thousand families benefit from the program in the country. In 2002, the new Bolivian Government decided to universalize education in the country and requested technical cooperation from the *Children's Mission* in the implementation of *Bolsa-Escola*. The program's activities are anticipated to start in January 2003.

The institution was indicated by the Brazilian Government to cooperate in the implementation of *Bolsa-Escola* in African and Central American countries. These countries include São Tomé and Príncipe, Mozambique, El Salvador and Guatemala. This was also part of a technical cooperation process. It is worth noting that all of these projects will be carried out in partnership with UNESCO and the Brazilian Cooperation Agency of the Ministry of Foreign Affairs.

However, what allowed an idea conceived in Brasilia to become the largest social program in the world was the development of the Federal *Bolsa-Escola* Program by Brazilian President Fernando Henrique Cardoso in 2001. Since it was launched, the Federal *Bolsa-Escola* Program has spread out all over the country. A fundamental stage in the history of *Bolsa-Escola* was overcome. Almost 5,500 municipalities in Brazil already have resources to offer financial aid to poor families as long as parents kept their children in school. More than four million families are receiving the benefit and more than eight million children still regularly attend school in spite of a few problems related to the outline and implementation of the program.³⁹

News on *Bolsa-Escola* has been largely spread. A good example of this took place in April 2000, when United Nations Secretary-General Kofi Annan stated, at the opening ceremony of the Dakar Forum on Education for All, in Senegal, that *Bolsa-Escola* was one out of four programs worth being copied in other parts of the world.⁴⁰

The Declaration of the State Leadership and Ibero-American Government Conference, which took place in Panama in December 2000, included *Bolsa-Escola* among the tools in the fight to make schools available to everyone whenever there are serious educational deficits.

In May 2001, the *Bolsa-Escola* proposal was presented under the name MISA – *Minimum Income School Attendance* at the Brussels Conference, at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) and at the International Labor Organization Conference. It was presented as an important tool to be used to relieve poverty in the poorest and most heavily indebted countries in the world.

At a recent speech in London in 2002 and in an article published in *The Guardian* on the 26th of January of the same year, American ex-president Bill Clinton recommended that the *Bolsa-Escola* program be used as a decisive tool in the fight against poverty and, consequently, also in the fight against terrorism.

³⁹ A description of the Federal *Bolsa-Escola* Program is available in Chapter 3 of this book.

⁴⁰ ANNAN, K. *Op. Cit.*

*Compared to the costs of fighting a new generation of terrorists, putting 100 million kids in school around the world is an inexpensive proposition. And it can be done. In Brazil, for example, 97% of children go to school because the government pays the mothers in the bottom third of the poorest families every month if their children attend school. The Afghan war costs America about 1 billion dollars a month. For 12 billion dollars a year, America could pay more than its fair share of every program I've mentioned.*⁴¹

Bolsa-Escola is a mature program in terms of publicity and in terms of convincing government leaders to put it into practice. Government leaders, market representatives and leaders in entrepreneurial thought all like the program. Investor George Soros defended *Bolsa-Escola* at the State Leadership Meeting in Monterey, Mexico. He said that if he could make a recommendation, it would be that necessary resources for reducing poverty levels in the world be focused on this program.

In his recent book *On Globalization*, George Soros proposes that part of the SDR resources from the richest countries in the world be used in the implementation of *Bolsa-Escola* in the poorest countries.

Take child labor. Instead of introducing a rule in the WTO prohibiting child labor, we ought to provide the resources for universal primary education. We could then demand that the recipients of support eliminate child labor as a condition of receiving that support. In Brazil, a successful pilot scheme called Bolsa-Escola pays subsidies to poor families if all their children regularly attend school. An additional scheme is now proposed that would reward the girls with a savings account if they complete eight grades. This is the kind of scheme that could be implemented on a larger scale with international assistance. This approach would overcome the obstacles posed by the sovereignty of states because the acceptance of support would be voluntary (...) Another important element would be stipends for educational purposes along the lines developed by Bolsa-Escola, the

⁴¹ THE GUARDIAN, 26 jan. 2002.

Brazilian scheme that pays subsidies to poorer families provided their children attend school regularly. Combining educational stipends with health care and micro-lending could move large segments of the population out of poverty.”⁴²

At the Progressive Governance Summit in Stockholm, which took place on the 22nd and 23rd of February, 2002, the President of Brazil, Fernando Henrique Cardoso, presented the *Bolsa-Escola* idea to 12 other presidents. He suggested that the program be put into practice in Africa. The following month, the Brazilian president once again presented the proposal to countries in Latin America and the Caribbean at the Annual IDB Meeting. This meeting took place in Fortaleza, capital of the State of Ceará, in Brazil.

There is the possibility that the Bolsa-Escola program will be taken to different parts of the world, especially countries affected by child labor. This initiative, a kind of “Marshall Plan” of global social reach, could eliminate child labor and strengthen education among the poor. It could also guarantee income and other indirect benefits to these families. Expanding the program would not be difficult provided that new steps be taken in order to involve public and private sector world leaders. A global-scale Bolsa-Escola is not beyond the possibilities generated by the world’s riches.⁴³

Currently, it is estimated that about 20 million children are or will be attended to by programs based on *Bolsa-Escola*. This includes 10.7 million children estimated by the Brazilian Federal Government Program, 5 million children that already receive the benefit in Mexico and 2 million children to be included when the program there is expanded. In addition, there are about 3 million children and youths that benefit from several programs in other countries, like Ecuador and Argentina, and there are also special programs developed by municipal governments and non-governmental agencies.

⁴² SOROS, G. *George Soros on globalizacion*. New York: Public Affairs, 2002. p. 37, 84.

⁴³ CARDOSO, F. H. Bolsa-escola: programa de educação e redução da pobreza para países em desenvolvimento. In: REUNIÃO DE CÚPULA DE ESTOCOLMO SOBRE GOVERNANÇA PROGRESSISTA. *Documento*. Estocolomo, 22-23 fev. 2002.

The idea became really powerful. The expansion and propagation of the *Bolsa-Escola* program made it an example to be followed in the years to come. The work to spread the idea as a genuinely Brazilian way to fight against social exclusion was successful and widely accepted internationally.

What matters now is to develop the idea that the program should be extended to all countries where there is child labor and where there are children who do not attend school. This was suggested by Cristovam Buarque to the Secretary-General of the United Nations, Kofi Annan.

*I came to suggest that your excellency follow up on that speech by taking on the leadership of a movement to reflect upon the convenience and viability of the expansion of programs like **Bolsa-Escola** in countries where child labor can be found, beginning with countries that are part of the HIPC group. The resources used to achieve this goal would come from international institutions like the World Bank and other development banks, from governments and from personal contributions made by international personalities. I believe that the involvement of the United Nations in the form of carrying out more careful evaluations, especially cost-benefit evaluations. Ultimately, the defense of the program on an international level could bring hope for a concrete program for the world. This is a program that can ensure access to school to the poorest children in the world and at the same time can create an income mechanism that can aid their families in such way that there is no need for child labor or to live off welfare.⁴⁴*

⁴⁴ Cristovam Buarque's letter to United Nations Secretary-General Kofi Annan, October 31, 2001

3. BOLSA-ESCOLA CROSSES FRONTIERS

(...) In Brazil, for example, 97% of children go to school because the government pays the mothers in the bottom third of the poorest families every month if their children attend school. The Afghan war costs America about 1 billion dollars a month. For 12 billion dollars a year, America could pay more than its fair share of every program I've mentioned.
(Bill Clinton, 2002).

INTRODUCTION

This chapter deals with *Bolsa-Escola* programs that have been implemented in Brazil on three political and administrative levels: federal, state and municipal. It also describes programs in Latin-American countries. It is important to highlight that not all experiences with the *Bolsa-Escola* program are cited here. These examples were chosen in order to demonstrate the differences in the development of the project and its operation at different levels of political and administrative organization. They also show cultural differences and differences in economic and educational situations.

The first experience started in 1995 and took place in the Federal District, the capital of Brazil. The program served fifty thousand children in over 25 thousand families. This experience was the first of its kind and it was responsible for spreading the program. Several Brazilian municipalities and states, as well as some countries, took this experience as a base to implement programs of their own.

The second experience is the *Bolsa-Escola* program in the municipality of Recife, capital of the State of Pernambuco and one of the large cities in the Brazilian Northeast. This experience was first

implemented in 1997. Since that time, it has been carried out for 5 years. Currently, about 7,600 families are program beneficiaries and approximately 19,000 children aged 6 to 16 are served by the program.

The third example involves the federal government and began in 2001. The program reaches more than five thousand Brazilian municipalities and serves about 6 million families and more than ten million children aged 6 to 15.

The program in Mexico is the fourth example in this chapter. The program is the first experience of its kind and was implemented in 1997. At first it was called *Progresas* and, later on, *Oportunidades* (2001). The program serves a total of four million families and reaches about 21 million people, including children and other members of these families.

The fifth program described in this chapter is the one developed in Ecuador. The *Bolsa-Escola* program there started in 2000 and currently serves more than 40,000 families. More than 70,000 children are program beneficiaries. In 2002, the scope of the *Bolsa-Escola* in Ecuador was broadened. Eighteen thousand more families, about 34,000 children, were included. This meant an increase of 43.19%.

The *Bolsa-Escola* program in Buenos Aires is the sixth example. It was created by a decree issued by the mayor of the city of Buenos Aires on June 6, 2001. It was implemented as a pilot program and called *Bolsa Estudiantil*. It serves secondary education students in the capital of Argentina.

BRAZIL

The Federal District

The *Bolsa-Escola* idea started taking shape in March 1994, during the governor elections. It was then that there was an actual chance for the program to be implemented. Cristovam Buarque was elected governor and the work to implement the program began.

There are about two million inhabitants in 19 cities in the Federal District. Brasília and the peripheral areas surrounding the city make up a large urban center whose most important characteristic is economic inequality. Despite the fact that the Federal District has the

highest *per capita* income in the country, there are extremely poor areas where there are very serious problems. These problems include unemployment and violence.

For a clear idea of the subject, it is enough to say that in some peripheral cities most families live on an average gross monthly income of less than three minimum salaries (about 54 dollars at the exchange rate of October 2002). The richest families live on a gross monthly income of over 35 minimum salaries (1,892 dollars at the same exchange rate). In Lago Sul, the richest administrative area in the Federal District, the gross monthly income per family is 14.3 times greater than in Paranoá, the poorest area.

It was in Paranoá that the *Bolsa-Escola* program started in the Federal District. This took place in January 1995, after the elections. Since the program was supposed to serve the poorest families in the capital, a socio-economic grading system was developed to prioritize the neediest families among those who applied for the benefit. The lower the income and the worse the economic situation, the higher the socio-economic score. The following factors, among others, were taken into account in the analysis of the situation: whether the family was a single-parent family; how many children there were in the family; what the family owned; chronic disease in the family, and difficult situations at home. The benefit was paid in cash to mothers through a magnetic bankcard on a monthly basis.

The program adopted these criteria in order to keep the benefit from turning into political currency. The impersonal nature of the selection of families was a fundamental aspect to prevent individualized control over the distribution of the *Bolsa-Escola* benefit and to keep it from being controlled by individuals who were not related to the program. The participation of the community also guaranteed transparency. This participation took place in the form of the program's Local Executive Committee.

Matters related to the *Bolsa-Escola* could be solved directly by mothers and the Executive Committee. This Committee was responsible for the operation of the program. All of the people who applied could receive the benefit if they fulfilled the requirements. This involved having a high socio-economic score and depended on the amount previously designated for the *Bolsa-Escola* program.

Guaranteeing access to *Bolsa-Escola* to all students attending public schools in Brasília was impossible due to lack of resources. The benefit was limited to the poorest families and a limit was defined for the family to be an eligible beneficiary: a maximum *per capita* income of half a minimum salary (about US\$50 at the time).

The amount paid to the family by *Bolsa-Escola* was one minimum salary (which at the time was R\$ 131.00/US\$ 131.00), regardless of the number of children. The *Bolsa-Escola* benefit was always and only paid to the mother.

The people who created and put *Bolsa-Escola* into practice in the Federal District understood the program as an investment. The motto was: in the future, the children of current beneficiaries will not need the scholarship. This makes this investment as important as scholarships granted to undergraduate students and those granted to teachers so they can advance their studies. Therefore, they wanted to create a tool to combat repeating grades and school dropout. This tool also served to increase average schooling among the poor, thus preventing social exclusion and breaking the poverty cycle.

In order to make the management of the program possible, a system was put together. Attendance was controlled by schools, which passed the information on to the Secretariat of Education. The Secretariat of Education then indicated the necessary monthly amount to the Secretariat of Finance, which was responsible for the management of resources and transferred the money to an individual bank account in the mother's name.

When the administrative outline of the program was created, several aspects were taken into account:

- Detailed criteria for the registration of applicants and possible beneficiaries;
- How the news about the program would be spread to interested families;
- Criteria for selecting families that were entitled to receiving the benefit;
- Procedures and methods to monitor children's school attendance;
- How the coordination of the program would access this information;

- Procedures to make monthly payments to the families;
- Systematic and periodic evaluation and supervision of the program.

Little by little, the idea became a concrete and model project. This included standardized procedures and processes. The Secretariat of Education of the Government of the Federal District published the necessary documents. These documents served as guidelines for the *Bolsa-Escola* program. The idea was ready to be put into practice.

Criteria to register for the *Bolsa-Escola* program were: registration for all children aged 7 to 14 in a public school; having lived in the Federal District for five consecutive years; having a monthly income below the maximum limit of half a minimum salary per person; and providing proof of registration in employment and income programs at the Secretariat of Labor of the Federal District, in cases of unemployment or self-employment in the family.

Having lived in the Federal District for at least five years was included as a criterion due to the fact that it was necessary to have a mechanism to prevent mass migration. For a long time, Brasília was a symbol of modernity in Brazil. The city lived almost exclusively off the public sector and civil construction and demonstrated its potential for accelerated economic and demographic growth.

Over the last decade, Brasília became an urban center with serious social and economic problems in a state where there is great social inequality and income disparity. Even after the end of the construction of the capital, the number of poor immigrants increased each day. Satellite cities were built – precarious habitation clusters called settlements. Currently, demographic growth has consolidated the process of spatial exclusion. In the face of this situation, any responsible social policy should include criteria that does not encourage immigration. This was the case with *Bolsa-Escola*.

In order to register for the program, families had to fill out a form and present the following documents: the child development card for children aged 0 to 6, issued by the Federal District Hospital Foundation; the vaccination card, issued by health centers of the Federal District Hospital Foundation; the birth certificate of children born in the Federal District, aged at least 5; the children's school transcripts; other

documents to prove how long the family had lived in the Federal District, and proof of current home address.

Priority was given to families with:

- Children and adolescents under special protection;
- Adolescents in socio-education programs;
- Elderly dependents or handicapped individuals incapable of providing for themselves;
- Malnourished children getting treatment from the Public Health System;
- A large number of dependents;
- Individuals living in administrative regions identified as poorer from an educational, social and infrastructural point of view.

The *Bolsa-Escola* schedule⁴⁵ was structured by an *Executive Committee* made up of the Secretariat of Education, the Secretariat of Social Development, the Secretariat of Labor and the Secretariat of Agriculture. The *Executive Committee* also included the Technical Assistance and Rural Research Company, the Education Foundation, the Council for the Rights of Children and Adolescents and the Movement of Street Children. The schedule was also structured by an *Executive Secretariat* made up of the Secretariat of Education, the Secretariat of Social Development, the Secretariat of Labor and the Educational Foundation. A Local Committee also participated in the process and was made up of the Regional Education Division, the Center for Social Development and an agency selected by the community.

The decree that created the *Bolsa-Escola* program was signed on January 11, 1995. It was published in the Official Government Report as number 16270 and regulated by Decree n. 16 on February 9, 1995. The first mother to receive the benefit was Selma Ferreira Rodrigues, in the city of Paranoá, in the Federal District administrative area.

From January to April 1995, all of the activities necessary for the implementation and development of the pilot project were carried out. In

⁴⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Manual de execução dos programas bolsa-escola e poupança-escola*. Brasília: GDF, 1995.

the beginning of the school year, the Government of the Federal District started paying a monthly minimum salary to selected families. The payment was made in cash. The technical coordinator of *Bolsa-Escola*, Marisa Pacheco, describes how the program was first put into practice:

*We had a big meeting in Paranoá with all of the school and community representatives and explained what the program was about, what the idea was, what was expected and how people would participate and be selected. We trained the people who would work with us and wrote a handbook. Everything was discussed by the Executive Committee. We had meetings, brought the handbook, the material was revised and discussed. We began using school as a base for everything, for registrations and for spreading the news on the program. We worked together with the school system, the school system created this with us. We had something prepared when we went to them, but it was always discussed.*⁴⁶

Once the regulations had been defined and results of the pilot experience that provided a wholesome view of the program were available, the coordination staff could safely make the decision to increase the scope of the program and develop it in other cities in the Federal District. This can be seen in the following chart:

**Final program Totals by Administrative Area (AA)
and Year of Entrance**

Government of the Federal District/Secretariat of Education – Secretariat of Finance/Integrated Financial Management System for States and Municipalities – SIAFEM

⁴⁶ WAISELFISZ, J. *Op. Cit.* p. 41.

The chart shows that in the end of 1998 there were 25,680 beneficiary families and 50,673 beneficiary children. The objective was surpassed by 5,680 families (25%). Still, the *Bolsa* cost less than 1% of the total Federal District budget. In the end of 1998, the program served all of the administrative regions identified as being poorer from an educational, social and urban infrastructure point of view.

The program started in Brasília. That was also where the first technical evaluation of the impact the *Bolsa-Escola* program had on beneficiary families was carried out⁴⁷. Impact on poor families in the capital of the country was significant in terms of combating social exclusion, repeating grades and school dropout. It was also significant in relation to universalizing registration. In addition, the program served as a model for other municipalities, states and countries.

The Municipality of Recife

Recife is one of the largest cities in the Brazilian Northeast. It is the capital of the State of Pernambuco. In Recife there are about 1.4 million inhabitants, 50% of which live in 600 *favelas*. Of a total of almost 370 thousand families, about 100 thousand have a monthly *per capita* income lower than R\$ 60.00 or US\$ 16.00 – almost 30% of the total number of families. The *Bolsa-Escola* program became part of this reality based on the example set by Brasília, where poverty and social exclusion were fought through education.

The program started on May 23, 1997. The organization that managed the program was the Municipal Secretariat of Education. An Executive Secretariat was created to serve as an intermediary. It was made up of representatives of the Secretariat of Education, the Secretariat of Health, the Secretariat of Finance, the Secretariat of Social Welfare and the Coordination for Children and Adolescents, as well as local committees from each administrative area in the city. This administrative organization was very similar to the one used in the Federal District.

⁴⁷ *Idem.*

In the beginning of the program, the target public was made up of families whose *per capita* income was lower than 1/3 of the minimum salary, or 40 reais – 24 dollars at the time. Members of these families included children aged 7 to 14, and families had to have been living in the municipality for at least five years. Just as in Brasília, the last criterion was meant to prevent the migration of individuals living in cities in the outskirts of Recife.

As of the year 2000, the age group that received the scholarship changed to 6 through 15 years of age. In addition, other criteria were used as determining factors in the selection:

- Families with children who:
 - a) Worked;
 - b) Were malnourished;
 - c) Were getting treatment from the public health system, and
 - d) Were under social protection.

- Families with:
 - a) Adolescents in socio-education programs;
 - b) Elderly dependents or handicapped individuals incapable of providing for themselves, and
 - c) Women or grandmothers as heads of households.

The first challenge faced by the staff who managed the program was the development of an institutional service model. This model should encompass the city as a whole and focus on the poorest among the poor families. It was necessary to create indicators that made it possible to manage the family selection process.

Analysis on the city based on geographical reference mapping demonstrated that families whose *per capita* income was lower than half a minimum salary lived in regions where there was great social inequality.

Studying the profiles of these families made it possible to gather information on how families are made up and what consumer goods they own. Information was also gathered in regards to their income, housing conditions and the existence of basic sanitation. The study also made it possible to obtain data on the average schooling of individuals in a given

family and their need for social protection, as well as on how well children are doing in school and other personal aspects (age, color, gender, grade).

Bolsa-Escola in Recife followed the model of the program developed in Brasília. One of the concerns was for the program to serve as a means for the family to gain autonomy. Thus, unemployed parents had to present proof that they had registered for training courses and income generation and work programs. In addition, after being selected, the family had to sign a document in which they committed themselves to using the money for legitimate purposes.

Beneficiary students began having access to a social protection network that made it possible for them to take part in socio-educational activities. This network sought to put a pedagogical proposal into practice that would encompass the identity of the school community and the diversity of socio-cultural contexts. This would create a concrete alternative for inclusion and intervention.

After the program had been carried out for eight years, its scope was broadened. It went from serving 1,600 families in 1997 to 7,566 families in 2002. Families with one school age child received a R\$ 100.00 scholarship (half a minimum salary). Families with more than two school age children received one minimum salary.

Of the total of people who applied for the program in 2002, 6,942 were women and 642 were men. These figures represent 91.8% and 8.2%, respectively. It is worth noting that the income of 27% of these families is lower than half a minimum salary, and 41% are single-parent families whose heads of households are women. This number is high when compared to the average in Brazil, which is 24%. In general, beneficiary families are made up of five members with an average *per capita* income of 17 reais per month. In these families, 17% of mothers are illiterate and 59% have no formal education.

In 2000, the program went through important changes in Recife. These changes included the fact that the main objective of the program became social inclusion through intersectorial activities. These initiatives make it possible for people to exercise their right to education and health care. They also make it possible for individuals to exercise their right to take part in the job market. The program attempts to make the creation of joint actions possible so people will have access to health care and

education and more opportunities for income and work. The program also develops socio-educational activities involving beneficiary students.

Important partnerships were established and the process of integration of social policies began. The alliance between the Secretariat of Education and the Secretariat of Social Welfare made it possible to offer more support to the families and include family members in job training and microcredit programs.

Generally speaking, the transformation that took place might effectively contribute to the fight against social exclusion. Policies began being better linked in order to serve the whole family. This certainly increased their potential. In fact, this is a recommendation: policies should be linked in a harmonious and integrated fashion and should serve children, youths and adult members of the families.

The Federal *Bolsa-Escola* program

Social inequality is one of the main economic characteristics in Brazil. This structural phenomenon of Brazilian society restricts the opportunities of many children and families for social ascension. Despite its many riches, the country shows great regional inequality. Much of it is due to Brazil's relatively recent past of slavery (slavery was abolished in 1888). The country is known for having one of the most uneven income distributions in the world.

It is worth noting that, according to the United Nations Development program (UNDP), the current Brazilian Human Development Index (HDI) is 0.757. This places Brazil among the countries with a medium human development index. Brazil was recently ranked 73rd.

Definitely, "Brazil is not a poor country, but a country where many are poor".⁴⁸ Some data are worthy citing: the poor count for 34.1% of the total population and 14.5% of the population is made up of indigents. According to the Gini Index, a powerful tool to measure income inequality, income distribution in Brazil is among the worst in the world. An index of 0.60 (1999) places Brazil among the four countries with the most uneven income distribution on the planet.

⁴⁸ BARROS, R. P. de. *Op. Cit.* p. 21.

The high level of inequality in Brazil is deeply connected to the country's weak educational structure. Although it is true that the registration numbers have increased greatly in the last 10 years, high school dropout rates are still high. Secondary education in the country is far from satisfactory. According to data from 1999, secondary schools in Brazil currently serve only 32.6% of youths aged 15 to 17.

Data in regards to the social and educational reality in Brazil were determining factors in the development of the national *Bolsa-Escola* program by the federal government. The program was started in March 2001 with a target audience of 5.9 million families and 10.7 million children aged 6 to 15 all over the country. The scholarship paid by the Federal *Bolsa-Escola* program is R\$15.00 per child for up to three children per family. This amounts to R\$ 45.00, or a little over US\$ 16.00 (considering the exchange rate of March 2002), per family. It is a daring program in quantitative terms and it is certainly the largest *Bolsa-Escola* program that was ever put into practice.

A few factors were decisive for the success of the federal program. These factors included the fact that the *Caixa Econômica Federal*, a Brazilian government bank, was the institution responsible for the payment of the benefit and the fact that mothers were able to withdraw the scholarship money using magnetic bankcards. Cards could be used at any of the 2,000 banking agencies, in automatic teller machines and in 8,500 corresponding locations throughout the country. This prevented long lines and other problems.

The fact that mothers play the leading role in the development of the program strengthens the importance of women and creates a new dimension in terms of their participation in educational policies. Women know that the requirement to be filled in order to receive the benefit is keeping their children at school. Consequently, their self-esteem is encouraged and their relationship with their family gains a cultural perspective. This creates a situation to which UNESCO pays special attention. This situation is the involvement of the family in the fight for quality education for all.

In general terms, the Federal Government program is relatively different from the Federal District model. The federal policy focuses mainly on the child rather than on the family. Another relevant aspect is the context in which the Federal program was launched. There were

many difficulties in relation to the implementation of the program. The systematization necessary for the implantation of the program and the supervision and evaluation involved in this kind of social policy were not taken into account when the program was implemented.

Another problem related to the framework of the program was the process used for selecting families and supervising the program. When the federal government turned responsibility for selecting and supervising the program over to municipalities, the possibility of loss of efficiency and misinterpretation in relation to the main objectives of the program increased. Many municipal governments lack personnel trained to work with the families. In addition, there is a tradition in many Brazilian cities of using public resources destined for the poor for political and electoral purposes.

Another debatable aspect is related to the data system on beneficiary families. The registration form that is fed into the database is a bank application form. Bank applications are not adequate tools for the reality of excluded Brazilian families. They are also inefficient in terms of supervising the impacts and results of the *Bolsa-Escola* program.

There are other problems related to the framework of the Federal *Bolsa-Escola* program and to the amount of money beneficiary families receive. School attendance is controlled considering each child rather than all school age children in the family. This makes it possible for parents to choose to include some of their children in the program while others work or beg on the streets as though this were a cost-benefit choice.

In terms of the amount of money paid to the families, it is clear that a child who works on the street in a big city earns much more money each month than what is paid by the Federal *Bolsa-Escola* program. Even in terms of child labor that takes place on the street, like shoe shining and watching cars in parking lots, the child's income is much higher. Research carried out directly with children and adolescents on the streets of the Federal District⁴⁹ demonstrated that the average income of children on the streets was over R\$ 6.00 (six reals) a day in 1997 and

⁴⁹ ARAÚJO, C. H. *A face jovem da exclusão: perfil das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília*. Brasília: CODEPLAN, 1998.

1998. This added up to about R\$ 130.00 (a hundred and thirty reals) or US\$ 35.00 (thirty five dollars) a month considering weekdays only, much more than the US\$ 5.3 per child paid by the program.

However, there are Brazilian municipalities where the amount paid by the Federal program is significant for the families. The situation in these municipalities is one of extreme poverty. There are few possibilities for alternative work arrangements, including child labor. This is the case with small towns in the countryside, many of which are located in rural areas.

In terms of supervision, it is fundamental for a program like this one to have a national monitoring system. This system should be coordinated by the Ministry of Education in an alliance with other ministries. It is also important to carry out detailed work together with municipalities.

Until December 2001, 5,470 municipalities had already implemented a program following this model. However, the pre-defined amount per child will have little impact in terms of short-term poverty reduction. This evidently puts the efficacy of the program at risk and makes it very difficult to overcome the situation of poverty of the target population. It also makes it hard to guarantee that children will not drop out of school.

The main problems of the Federal *Bolsa-Escola* program can be summarized as follows:

i) **Lack of planning:** the national program chose fast expansion over careful, slow and rigorously controlled implementation. This choice was made in order to reach the foreseen 10.7 million families in two years. This compromised both the family selection process and the control over children's school attendance.

ii) **Responsibility for the children:** school attendance is controlled considering each child rather than all school age children in the family. This does not prevent parents or guardians from choosing to include some of their children in the program while others work or live on the streets.

iii) **Lack of control over children's school attendance:** the non-gradual nature of the implantation of the program and the lack of rigorous control over its guidelines seem to be leading to a lack of control over children's school attendance. The system is not appropriate for monthly attendance supervision.

iv) **Low benefits:** rather than defining the scholarship according to the needs and opportunities of each child considering the city where he/she lives, the program defined a single amount which is extremely low. The Mexican program, for example, pays about US\$ 20 per child, three times what is paid in Brazil.

Thus, the largest national *Bolsa-Escola* program needs to change significantly in terms of its institutional framework. Other important details must also change so the impact of the program will be greater. The following are some of the central elements to be considered so there will be a change in the course of the program:

1. It is necessary to increase benefits considering regional economic differences;
2. Useful mechanisms for evaluating and supervising the program should be created in order to change details;
3. It is very important to have a monitoring system that makes it possible for municipalities and the federal government to exchange information;
4. The program should focus on the family and not only on the child;
5. Attendance should be controlled on a monthly basis;
6. Work involving municipalities should be more integrated. Social protection networks should be included in the program;
7. It is necessary to include state government social protection networks in the program;
8. Municipal program managers should be trained;
9. The involvement of civil society members in the management and supervision of the program is necessary. It is also necessary to include civil society members in the financing process. This could be done through public funds.

The problems presented here do not invalidate the implementation of the *Bolsa-Escola* on a national level. The *Bolsa-Escola* experience is the first important step toward the transformation of social policies in Brazil. It represents a break with traditional models, which are mostly based on social aid and compensation. If the suggestions made here are followed, the national *Bolsa-Escola* program will definitely be among the largest programs for the fight against social and educational exclusion both in quantitative and in qualitative terms.

LATIN AMERICAN COUNTRIES

Mexico

In August 1997 the Mexican government implemented the *Education, Health and Nutrition program – Progresá*. The main objective of this program was to develop intersectorial actions in the areas of education, health and nutrition and serve families in situations of extreme poverty in rural areas. It is a holistic social policy. The program was implemented in Mexico two years after it had been put into practice in Brazil.

The creators of the policy in Mexico believed it was fundamental to integrate actions in the areas of education and health. The goal was to prevent children's school performance from being affected by insufficient diet or inadequate health care. The first seven states in Mexico to be served by *Progresá* were Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí and Veracruz.

Until the year 2001, about three million families were served throughout Mexico, that is, 40% of the rural population in Mexico⁵⁰. On March 5, 2002, the new government restructured the decree that had created *Progresá* and created *Oportunidades*. The main framework of the previous program was maintained and new activities were added to it. Besides developing intersectorial strategies in the areas of education, health and nutrition, *Oportunidades* linked these strategies to other social programs. This encouraged the creation of jobs and income opportunities for low-income families. It also made it possible for families to have savings accounts. Urban areas were progressively incorporated into the program.

With the new policy, the number of families served by the program went from 2.6 million in 2002 to 4 million in 2002. The number of direct beneficiaries is estimated to be over 21 million people, practically twice as many as there were in 2000. This mark surpasses that of any other program developed in Latin America, with the exception of *Bolsa-Escola* in Brazil.

⁵⁰ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIAS ECONÓMICAS. *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de indicadores de seguimiento: evaluación y seguimiento, 1998/2001*. Mexico: Encuestas de Evaluación, 2001.

Some of the objectives of the *Oportunidades* program are very similar to those of the program implemented in the Federal District in Brazil. Both sought to provide parents with enough resources so that their children could complete basic education. In addition, both programs encouraged the participation and responsibility of parents and other family members in the improvement of their children's education. The program is original in that it links the Brazilian *Bolsa-Escola* program to actions in the areas of health and nutrition in order to serve low-income families.

The three major components of *Oportunidades* are:

- *Bolsas-Escola*. They encourage children and adolescents to finish basic education and cause an increase in registration rates, school attendance and in the participation of parents. This results in better school performance;
- Basic health care for all family members and the encouragement of a new attitude in relation to health care that focuses on prevention, and
- Monthly distribution of staple food requirements in order to improve the quality of the food and the nutritional state of low-income family members.

Some of the specific objectives of the program are the following:

- Increasing registration rates among the poorest groups of the population;
- Combating high school dropout rates and child labor;
- Encouraging children to finish basic education, and
- Contributing to the reduction of rural-urban migration.

Bolsa-Escola in Mexico was the first experience to be developed on a national level. Therefore, the government had to prepare an administrative structure with a central coordination. This made it possible to create and integrate joint actions with states and municipalities all over the country.

The program's policies and general rules are defined by the central coordination. This coordination is responsible for defining the program's general guidelines and providing the necessary resources for its development. It is also responsible for the maintenance, supervision and evaluation of the program.

Since 1997, the Secretariat of Social Development has been responsible for the general coordination of the program. At first, this was done through the *National Progreso Coordination*. In March 2002, the Coordination was replaced by the *National Coordination of the Human Development program – Oportunidades*. This agency is responsible for coordinating, supervising and evaluating the development of the program. It also contributes by linking its actions to those of the regional development program, the work program and the program for the fight against poverty. On a regional level, state governments are responsible for providing basic education and health care.

The first step in the development of policies is the selection of beneficiaries. After that, families are incorporated into the program at community meetings. Representatives of the selected families are chosen at these meetings. These representatives are called counselors and serve as a link between mothers and the administration of the program. This is also an innovation.

The counselors allow beneficiary family mothers to play the leading role in the program. The criteria used for the selection and exclusion of beneficiaries are discussed in a very clear fashion. The nomination of one of the mothers to serve as a spokesperson for all beneficiaries in discussions with the administration of the program creates a relationship of co-participation and co-responsibility. Furthermore, it creates a more direct link between mothers and local managers for the resolution of problems in relation to the operation of *Bolsa-Escola*.

The methodology for the implementation of the program consisted of three steps:

- 1) Selecting sites;
- 2) Selecting families living in the selected sites, and
- 3) Re-examination of the list of beneficiary families at community meetings, considering the suggestions made by families that were incorrectly excluded or included.

The scholarship value was defined based on the income the child might get if he/she joined the work force and on the child's contribution to family production, among other factors. In Mexico, girls get a higher scholarship than boys since they tend to leave school earlier.

Oportunidades offers basic health care and provides medical attention through preventive actions. Food supplies are delivered, educational actions in the areas of hygiene and health are carried out and resources are provided for the acquisition of food. Priority is given to children under five years of age and pregnant or breastfeeding women.

One of the new aspects of the program is the fact that children have to go to health centers in order to monitor their nutritional state. In rural areas in Mexico, the use of health care services is extremely low compared to other Latin American countries. In general, Mexicans see a doctor less than once a year. For instance, the average middle-class individual sees a doctor about 0.8 times a year while the average poor individual goes to the doctor approximately 0.65 times a year. These numbers illustrate the need to encourage the access of low-income families to the health care system.

The mechanism used for the payment of scholarships is identical to the one used by the program in Brazil. The benefit is paid exclusively to mothers. The broad scope of the program and the fact that mothers receive the benefit suggest that there has been a significant impact in relation to the increase in the power of negotiation women have within the family.⁵¹

The *Bolsa-Escuela* in Mexico is paid every two months. The scholarship value is established according to the children's age and sex. For example, in the second semester of the year 2000 the scholarship varied from 90 *pesos* (US\$ 9.51) for a boy in the third grade to a maximum of 335 *pesos* (US\$ 35.41) for a girl in the eighth grade. This variation is due to the fact that in poor areas in Mexico girls generally drop out of school earlier than boys. In order to change this trend, scholarships for basic education students are approximately 15% higher for girls.

In addition, a scholarship is granted twice a year so school supplies can be bought. The amount varies according to the child's grade. Students in the first years of school receive up to 180 *pesos* (US\$ 19.00) per school term. For more advanced levels, the benefit reaches 225 *pesos* (US\$23.78).

⁵¹ INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS; INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. *¿Está dando buenos resultados Progresar?* síntesis de la evaluación de impacto. Buenos Aires: IIPA, IFPRI, 2000.

There are various circumstances that prevent poor families from sending their children to school. The main circumstances are related to poverty, to child labor and to the parents' low levels of formal education. *Oportunidades* represents a chance to increase the income of the family and to combat child labor. Simultaneously, the program stimulates the idea that education can be a mechanism for social ascension.

During the first stages of the implementation of the Mexican program, delays in the payment of scholarships were common. This was partly due to the complex nature of the system used to record children's school attendance. The process of gathering, filling out and returning the forms took very long. The new program decided to simplify the forms in order to reduce the amount of time necessary for their completion.⁵²

Finally, the Mexican program made use of the Federal District model. However, the program was improved as other social policies were added. This made the program more effective for low-income families.

Ecuador

In 1999 the possibility of implementing the *Bolsa-Escuela* program arose in Ecuador. It was a period of profound crisis. In economic terms, difficulties were demonstrated by a decrease by 7% of the GNP. The downfall of democracy and all the ways in which it was demonstrated, as well as the appearance of corporate and regional interests, characterized the political situation.

Indicators of the social crisis were dramatic. Poverty, which was determined by an income lower than U\$ 2.00 a day per person, went from 37.9% in 1998 to 43.% in 1999. Unemployment went from 8.5% of the economically active population in May 1998 to 15.6% in May 1999. This increase was due to the loss of jobs in the formal economic sector. The minimum salary dropped about 22% from January 1998 to June 1999.

Tax restrictions delayed the payment of teachers' salaries. The salaries of health sector personnel were also delayed. This caused conflict and generated strikes. An especially serious aspect was the fact that

⁵² ADATO, M.; COADY, D.; RUEL, M. *Operation evaluation of Progresia from the perspective of beneficiary promoters, school directors, and health staff*: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.

inequality increased. Measured by the Gini Indicator, inequality went from 0.54 in 1995 to 0.58 in 1998.

The education system in Ecuador had problems in relation to lack of quality. In fact, this was true for all of Latin America. Investments were low. There were constant strikes, and the system collapsed. The effects of the crisis added to this situation. Together, these aspects could compromise the formation of human resources even further. This was especially true in terms of poor families. They were more vulnerable and prone to withdrawing their children from school. This was reflected in the increase of school dropout rates.

According to the research on quality of life carried out in 1998, about 340 thousand children and adolescents aged 6 to 15 were out of the school system. This represented 13% of all children in that age group. About 250 thousand of these children and adolescents, 20% of the total number of children and adolescents in this age group, lived in rural areas. The situation was even more serious in relation to rural area inhabitants with the lowest income levels. Among them, 24% of the population aged 6 to 15 did not go to school.

Data from a survey involving *Bono Solidário*⁵³ beneficiaries indicated that school dropout rates were on the increase. From April to July 1999, 153 thousand of the families served by *Bono* did not send one or more of their children to school. This represented 15% of the total number of families. This means that 230 thousand children aged 6 to 15 dropped out of school. In the coastal region, about 150 thousand children did not register in 2000. According to the same research, child labor tended to increase. From January to July 2000, the number of children under 15 years of age who worked increased by 33,500. It went from 153 thousand to 187 thousand.

Analysis of attendance rates by age and social group demonstrates that 24% of children aged 6 (which is when children start school in Ecuador) do not register for school. It also shows that attendance decreases dramatically from the time children reach 12 years of age on. Attendance rates drop from 83% when students are 12 to 65% when they are 13, 53%

⁵³ On that period, there was a Programme in Ecuador of transferring benefits to poor families called *Bono Solidário* – a non-party-based system. It was based on the minimum income programme.

when they are 14 and 47% when they are 15. This is true for the lowest incomes families.

Between 1998 and 1999, registration rates for basic education dropped from 75.2% to 65.3% among low-income families living in coastal areas. In the urban environment, registration rates dropped from 91% to 81,7% among the same group (SIISE – Ecuador Integrated System of Social Indicators and ECV- 99 – Research on Quality of Life). Among low-income students, the target public of the *Bolsa-Escola*, registration rates dropped almost 10%, from 82.1% to 72.5%. According to the same source, (SIISE and ECV – 99) 53% of poor families did not register their children in school due to economic problems in 1999. In 1998, the percentage was 35%.

Later on, a survey called “*Encuesta Escolar de Alerta Temprana*” was carried out by SIISE, SINEC and UNICEF. The findings demonstrated that there was no evidence of a significant drop in registration rates on a national level. However, there was a decrease in the number of registrations in the coastal area in 1998. This was probably caused by “El Niño”.

These data and the “Research on Quality of Life” (*Encuesta de Condiciones de Vida*), carried out in 1999, demonstrated that 22% of children aged 5 to 15 in low-income families living on the coast did not register in 1999. This showed that there were structural problems.

In 2000, the Government of Ecuador sent a Letter of Intent to the International Monetary Fund. In this letter, the government made a commitment to create a Social Protection program. The target audience of this program would be social groups more heavily affected by the economic crisis. The strategy would be the short-term fight against poverty. In addition, the Government also made a commitment to create a program with medium-term impact. The program was supposed to establish appropriate conditions for the development of human resources.

At that time, the proposal for financing the program involved relocating and redirecting resources from the federal budget. In addition, the Inter-American Development Bank, the World Bank and other multilateral agencies would provide resources.

The Social Protection Program was made up of short-term impact actions. Actions that were already in progress were included, but they had to be adjusted so they would be more efficient and effective. New initiatives

were encouraged in order to solve the problems that resulted from the crisis. This was the case with *Bolsa-Escola: All boys and girls in school*.

The program was developed in the end of 1999 with the technical cooperation of the Children's Mission, a Brazilian non-governmental organization. The NGO was invited by the IDB and UNICEF to join the project. The program had three basic objectives, which were very similar to the original objectives of the Brazilian *Bolsa-Escola*. These objectives were the following: increasing registration rates among the poorest groups, combating grade repetition and high dropout rates, increasing attendance and stimulating the completion of basic education. In addition, the program expected to foster the training of human resources by encouraging the demand for education.

The program soon became a tool for transferring resources to low-income populations. Its medium and long-term objectives were to increase the level of education of the poor and to eliminate the mechanisms that cause poverty to be passed on from one generation to another.

Actions focused on rural zones. They involved low-income individuals aged 6 to 15. The program was expected to serve 286 thousand families and 572 thousand children per year (74% of whom lived in rural areas). The management model of *Bolsa-Escola* in Ecuador is very similar to the Brazilian program developed in the Federal District.

At first, the Program was made up of three activities:

- *Bolsa-Escola* for families with children and adolescents aged 6 to 15, as long as they attended at least 90% of their classes;
- A School Savings Account into which money would be transferred for each school year the child finished, and
- Prizes for teachers who are not absent and make an effort to increase their students' attendance rates.

The estimated cost of the scholarship is US\$ 10 per family. This is supposed to cover monthly expenses related to children's education and what they would earn if they joined the job market. According to the Survey on Quality of Life carried out in 1998, direct monthly expenses with education reach \$ 25 thousand *sucre*s (US\$ 3.35) per child. The average income of children who work is \$12 thousand *sucre*s (US\$ 1.60) a month. The *Bolsa-Escola* pays US\$ 10 a month (\$ 75 thousand *sucre*s in 1998). Therefore, considering an average of two children per family,

the *Bolsa-Escola* covers both direct costs and what children would earn if they got a job.

Direct costs are understood as the total expenses with registration, uniforms, books, other school supplies and transportation. They were calculated for all children and adolescents aged 5 to 15 who attend school.

Indirect costs are related to the income a child might generate if he/she worked. If the child goes to school instead of working, the income is lost.

The definition of the scholarship value was based on studies carried out in the first months of 2000. Members of the National *Bolsa-Escola* Coordination in Ecuador agree that the dollarization of the economy in the country did not prevent high inflation rates. Thus, it was fundamental to update scholarship values.

The main objective of the program is to guarantee that all children have access to school. The government expects to universalize education by investing in children. The intention is to provide them with the opportunity to be better prepared. This would mean that in the future they would have a job and provide for themselves, thus breaking the poverty cycle. This would create a more dignified, efficient and fair society.⁵⁴

The *Bolsa-Escola* program in Ecuador was conceived as a program for protection against the economic crisis. There was also the intention to universalize education. The program strengthens the positive effects of processes related to the quality of education.

Another proposed program was the School Savings Account, which was linked to *Bolsa-Escola*. The objective of the School Savings Account was to encourage children to finish basic education without failing. The program consists of depositing an amount equivalent to one month of the *Bolsa-Escola* benefit in an account for beneficiary students. This deposit is made in the beginning of each year for students who did not fail the previous school year. School Savings Account resources are administered by a Fund and can be used by the government in the development of programs to generate jobs, especially for youths.

⁵⁴ BERMEO, F. E. *Por qué es necesario ejecutar el Programa Beca Escolar en Ecuador*. Ecuador: Programa de Protección Social, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, 2002. (mimeografiado).

Another program was Teacher Encouragement. This Program was related to the two previous ones and its objective was to reduce teacher absenteeism. Absenteeism is especially frequent in rural zones and in low-income regions. The program consisted of rewarding teachers who really made an effort in order to improve attendance rates among their students. The suggested prize was US\$ 25 a month.

In relation to the development of *Bolsa-Escola*, the requirements for receiving the benefit were the same adopted in the Federal District, in Brazil:

- All children aged 6 to 15 must be registered and attending public school;
- All children must attend at least 90% of the classes every month. This means that if one of the children in the family misses more than two classes per month without justification, the benefit will not be paid that month;
- The minimum monthly *per capita* income of the family must be below US\$ 2.00 a day, and
- All children aged 6 to 15 must follow Ministry of Health rules in relation to health control and vaccination.

Due to the fact that this program transfers resources directly to low-income families, it was necessary to create a truly reliable database. Only by taking these measures would it be possible to identify and select families based on the established criteria.

A campaign was developed in order to spread information about the program to potential beneficiaries. The campaign clarified what the criteria were and which documents were necessary for the family to register for the program.

The *Informe de Avance del Programa Beca Escolar*, carried out in 2001, anticipated that 35,000 families would be served by *Bolsa-Escola*. In August 2002, the number of families reached 43,793. A total of 70,675 children were served by the program.⁵⁵ A phase of expansion is anticipated to include 18,917 more families and 33,910 children. The number of beneficiaries will increase by 43.19%.

⁵⁵ ECUADOR. Ministério de Bienestar Social; Ministério de Educación y Cultura. *Informe de avance del Programa Beca Escolar*: Frente Social, Programa de Protección Social. Ecuador: Ministério de Bienestar Social, Ministério de Educación y Cultura, Unicef, 2002.

Argentina – Buenos Aires

In May 1999, 55.7% of the youths in Argentina were looking for a job in order to increase the income of their families. Almost half of the youths who were either working or looking for a job had not finished high school. Among youths aged 14 to 17, the percentage was even higher. It reached 65%.

Among the poorest families, 69% of youths dropped out of school in order to find work. Juvenile unemployment reached 26% of the Economically Active Population. Among low-income families, the percentage was 44.8% (*Secretaria de Empleo del Ministerio del Trabajo, 2000*). There was a serious problem in terms of lack of qualification for work. High grade repetition and dropout rates were also a problem in secondary education.

The educational system in Argentina is divided into four levels: the first level, for children aged 45 days to 5 years, mandatory basic education, for children aged 6 to 12, secondary education, for youths aged 13 to 17, and college or technical education.

Basic education is universal and in continuous expansion. However, dropout rates are on the increase in secondary education. Dropout rates among youths aged 13 to 17 vary from 5% to 45% according to IPEE/UNESCO (2002). The highest levels of age/grade displacement and the highest dropout rates are found among youths aged 13 and up that live in the poorest areas.

Almost 20% of youths aged 15 to 17 and 38.3% of youths aged 18 to 24 did not attend school. Approximately 7.2% of these youths did not study or work. If only the poorest population is considered, the percentage reaches 21.7% (*SIEMPRO – Ministerio del Desarrollo Social – 1999*).

In Buenos Aires, the capital of the country, the formal education rate is 71.8%, despite the fact that 84.4% of the population aged 13 to 18 age attended school (Mychaszula, 2002). In 1991, 39,113 youths, 15.6% of the population aged 13 to 18, were out of the school system.

In regards to secondary education, it is estimated that only 69% of the students who register for the first year are able to complete the cycle. The capital has a peculiar problem: most students go from basic to secondary education; however, there are high grade repetition and dropout rates in the first and second years of high school (DGPL, 2001).

There are almost 26,000 students registered in the first grade and there are 15,000 students in the fifth grade. There is an estimated loss of 11,000 students (DI, *Relevamiento Anual 2001*, temporary data). These numbers completely justified the implementation of *Bolsa-Escola*. The program was created by decree 737/2001, signed by the mayor of the City of Buenos Aires on June 6, 2001.

In 2001, *Bolsa Estudiantil* was put into practice as a pilot program in order to serve secondary education schools. It is administratively linked to the Secretariat of Education of the government of the city of Buenos Aires. Its priority is to encourage students in the first and second years of high school to keep on studying. The primary objective is to serve the poorest students, for whom the need for a job competes with school attendance.

The scholarship value varies from 250 (US\$ 67.8) to 500 Argentinean *pesos* (US\$ 135.6). The requirements to receive the benefit are the following: the youth must regularly attend the first or second year of high school at a school in Buenos Aires; the student has to be a member of a low-income family; the student cannot be a beneficiary of any other similar program and has to attend at least 90% of the classes.

Scholarships are paid per student to a maximum of three students per family. They are paid to parents or guardians or to the students themselves if they are over eighteen.

The selection of beneficiaries was based on classifying indicators. This process made it possible to classify those who applied for the benefit according to a priority order. This priority order was defined based on various characteristics that indicated the poverty and vulnerability of students and their families. Four indicators were considered: level of poverty, socio-occupational vulnerability of the head of household, vulnerability of the student and number of family members. It is worth noting that immigrants from other countries can also be served by the program.

According to the creators of the program, education is one of the main tools for social inclusion due to the critical economic context of the country. *Bolsa-Escola* is one of the most important aspects of the program.

If the Beca (social program) continues within an assistance type of logic, it will be difficult for it to broaden into quality experiences in making school available to the most underprivileged portions of society. Carina Kaplan, *Becas Estudantis* Program Coordinator, Presentation at the International *Bolsa-Escola* Seminar, Brasil, 2002

All of the experiences previously mentioned were subject to research. These include Brazilian experiences and Latin American experiences. In the Federal District, the *Bolsa-Escola* program was evaluated by UNESCO. It was evaluated by the International Labor Organization in Recife and by the World Bank in Mexico. In Buenos Aires, it was evaluated by the municipality and in the Brazilian States of Mato Grosso and Alagoas it was evaluated by the NGO, Children's Mission.

The collected data lead to the conclusion that *Bolsa-Escola* has countless positive effects among its beneficiaries. In general terms, the program contributed to the increase in registration rates among low-income children. In addition, it combated grade repetition and high dropout rates. Several other effects can be understood through evaluations of the Program. This is what the next chapter will deal with.

4. THE EFFECTS OF BOLSA-ESCOLA ON THE CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP

Bolsa-Escola has the potential to transform education into a priority for families. The program brings the importance of education into people's homes and this has enormous impact on the children's school performance.

(**Reiko Niimi**, UNICEF Representative in Brazil, October, 2001).

PREAMBLE

This chapter is based on specialists' conclusions described in research and evaluations of *Bolsa-Escola* in various Brazilian locations as well as in Mexico and Argentina. In addition to the data from the specialists, testimonies were used from mothers that are beneficiaries of the Program. These testimonies demonstrate how *Bolsa-Escola* changed their lives as well as the lives of their children and their families.

The chapter is divided into eight topics. The first, *The Importance of Evaluations*, deals with the necessity of accompaniment, evaluation and correction of the direction of political policies, principally *Bolsa-Escola*. The following topic, *Methodological Notes*, describes the methodologies used in the evaluations of the various programs in Brazil and in Mexico and Argentina.

The third topic, *Impacts on Dropout Rates, Repeating Grades and Passing on to the Next Grade Level* describes the impact the program has on keeping children in school. It also describes the effects the program has in terms of students moving on to the next grade level using indicators of better school performance from the students who participate in the program. The fourth topic, *Impacts on Health, Nutrition and Nourishment*, addresses the results obtained in improving nutrition

and nourishment as well as improving health indicators for the participating families.

The fifth topic, *Impacts on Child Labor*, discusses the effects the program has in terms of removing children from the work cycle. It also discusses the structured association between poverty and the lack of distribution of education. The sixth, *Changes in Family Economy*, analyzes the significant changes that were discovered by the various evaluations of the economic structure of the families. These evaluations took place in the first *Bolsa-Escola* experiences.

The seventh topic, Empowerment, Improvement in Self-Esteem and Gains in Perspectives for the Future, analyzes the impact *Bolsa-Escola* has on gender power relationships and on changes in the standard of family relationships in terms of women having more influence in the decision making process in the home.

The last topic, *Conclusions*, seeks to establish a specific set of *Bolsa-Escola* effects. In addition, this chapter suggests the potential effect the program has in terms of specific interventions on other social policies linked to actions to generate the necessary infrastructure required for building the families' autonomy.

The social policies discussed are all reports of many positive changes in the beneficiary families. They were collected based on investigations that used a combination of qualitative and quantitative techniques. In general, testimonies and observations of the mothers, children and adolescents that participated in the program were given the most attention. Transformations in their domestic economies and in the school lives of the children are described in addition to changes in family relationships. Gains in self-esteem and victories in terms of citizenship are also described. These testimonies include descriptions of the participants' lives before *Bolsa-Escola* that illustrate situations of social exclusion and extreme poverty.

All of the information that was collected and evaluated points to *Bolsa-Escola* as an investment in people. The program deals with a variety of complex situations. The program counts on aspects that range from psycho-social elements to a basic fight for survival. Within these complex situations, *Bolsa-Escola* is generating forces that will combat poverty and social exclusion by way of education.

I always wanted my children to learn how to read, because I don't know how to read. If there's anything I can do for my children, I do it. I'm going to give them my all so that they can study. (Eunice, mother of three *Bolsa-Escola* children, resident of Paranoá, part of the Federal District).

THE IMPORTANCE OF EVALUATIONS

Developing and implementing evaluation systems for political policies of a social nature has become more and more fundamental in today's world. This is especially true for programs and projects that intend to solve and fight against the poverty problem as well as to promote citizenship. Evaluating, correcting directions and associating new elements in the programs allows for the refinement of social policies. In addition, this process allows the true effects of the resolution of these problems to be measured.

There is consensus that most developing countries do not have a tradition of evaluating their social policies. Many resources are wasted in complicated bureaucratic processes and in a lack of focus or even in the misdirection of funds. The result is that only a small part of social policy investments finds its way to the beneficiaries. The management of social expenditures becomes irrational without a process for evaluation and monitoring. Many times inefficient and ineffective methods are used to reach the proposed goals.

In addition, it should be taken into consideration that social policies are part of a highly uncertain environment due to the necessity of dynamically adapting to extremely variable local conditions. Planning allows for readjustments in direction. The planned actions require a certain degree of flexibility in their implementation. This then becomes a necessity to investigate the effects of these actions and means measuring their performance and their effect on the living conditions of the target-public.

However, this is not all there is to it. A system of evaluation should allow the administrator of the social policy to plan the implementation and execution of the policy with a focused objective that will also measure impact on the beneficiaries. If these phases take place,

execution and monitoring become more rational. This also allows for greater rationality in the use of resources.

Consequently, it is essential to make adequate mechanisms of accompaniment and evaluation available. This includes the use of structural and synthetic indicators that are able to point out trends over a short period of time. These should occur in conjunction with more profound studies that are carried out periodically in population samples within the areas that are favorable to intervention. These types of procedures make it possible to identify mistakes and to correct them in time to be useful in terms of management. This also allows for becoming familiar with how the program is doing and finding out whether it is efficient and effective.

It's easy to verify that the accumulation of knowledge about internal operations and external repercussions is extremely beneficial to improving the programs and increasing efficiency in the fight against poverty. This is also true for knowledge about the effects and problems of social policies

Therefore, any political policy should be accompanied by an evaluation system that includes correcting directions. This system should be an integral part of social policies. In addition to this, all social participants and involved institutions should be allied in the implementation and management of the programs.

In many cases, not knowing what the effects of a social program are can be as serious a problem as bad management can be.

The increase in rationality can help in assuring that more resources are made available and can also help in multiplying the returns of the funds that are available. This will only be possible measuring the efficiency of their use and proving the effectiveness in reaching the objectives and consequently, equity.⁵⁶

A political policy like *Bolsa-Escola* fights poverty and social exclusion through education and requires periodic investigation of results

⁵⁶ COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p. 19.

and impacts. This allows for the use of specific studies on operations details and degrees of efficiency in the implementation of the program and includes the real effect the program has on the beneficiaries.

A system of accompaniment that indicates the true conditions of the beneficiary families in real time is a powerful management and impact evaluation tool. This allows the actions to be scheduled in sufficient time to assist the families in addition to being able to rapidly assess the true impact of these actions. In this way, the coordinators are supplied with the tools needed to change direction, introduce other measures or renovate existing measures.

The evaluations should be carried out through qualitative and quantitative measuring of the impact the program has on the beneficiary families and on the communities. General and specific indicators should be used, depending on the final design of the social policy. In addition to this, the instruments that are necessary for the program's daily operations should be provided for the administrative management of the program.

METHODOLOGICAL NOTES

There have been great advances made in *Bolsa-Escola*. The program was first developed primarily in the Federal District from 1995 to 1998. It was evaluated by UNESCO with the support of UNICEF, the Polis Institute and the Esquel Foundation. Numerous discussions were inspired by the program in institutions like the Institute for Applied Economic Research. There were also a variety of academic projects on the masters and doctorate levels in Brazilian universities and in universities abroad.

The Mexican program – *Progresar/Oportunidades* – was evaluated by IDB. ILO researched the effects of *Bolsa-Escola* in Recife, one of the large capitals in the Brazilian Northeast. The governor of the city of Buenos Aires performed an investigation of the *Becas Estudiantiles* program that was developed in Buenos Aires. Despite being a program with some differences, primarily in terms of focus, it maintains the central idea of the *Bolsa-Escola* concepts. The NGO Children's Mission

evaluated the impact of the program on the beneficiary families in the States of Mato Grosso do Sul and Alagoas. This study included various focus groups in a wide variety of Brazilian localities.

In general, the majority of the evaluations reached extremely similar conclusions. The surveys employed a variety of different methods, yet they all verified the positive impact of the *Bolsa-Escola* program on the beneficiary families. This was true from an economic and social point of view as well as in regards to transformations in the families and in education. The evaluations are very much alike despite the diversity of the particularities of each specific country or region where the program is implemented. In other words, the effects of *Bolsa-Escola* were found to be practically the same regardless of different situations or localities.

The following are summary descriptions of the methodological procedures and techniques employed for each of the evaluations. It is important to remember that the presentation of these surveys is not intended to be thorough or conclusive. There are other evaluations with a variety of approaches and numerous projects of analysis of the theme. The choice was made to examine the studies that were considered the most important and most diversified. These include studies that evaluate national programs like the Mexican program and state programs like the ones in Mato Grosso do Sul and Brasília. They also include evaluations of municipal programs like the ones in Recife and Buenos Aires as well as a program that is financed and administered by the third sector, the *Bolsa-Escola* Citizen program from the NGO Children's Mission.

1. UNESCO Study

UNESCO carried out one of the first and most important evaluations of *Bolsa-Escola*. The study examined the program in Brasília, Brazil's capital, with the final goal of becoming familiar with the educational impact of the program. More specifically, the study sought to understand the behavior, ideas, values and opinions of the students, parents and teachers regarding the program. The study sought to identify changes that took place in the beneficiaries' lives.

The study was performed from November, 1997 through February, 1998. This means that the study was performed nearly four years after the implementation of *Bolsa-Escola* in Brasília. The study adopted a technique that employed an extensive and comprehensive approach.

Based on data analysis, the technique for extensive analysis consisted of examining the world of the beneficiary and non-beneficiary families and students and also included teachers and school administrators. In the study of beneficiary and non-beneficiary students a questionnaire was given to a sampling of 1,071 students from the 5th to 8th grades in cities with a high concentration of beneficiary families: Paranoá, Brazlândia and Ceilândia. The questionnaire sought to identify the socio-economic characteristics of the family, their work and the school. It also sought to identify the perception the students had of *Bolsa-Escola* in addition to increases in tolerance and citizenship and visions for the future of those interviewed.

A second source of information was used based on data from the National System for the Evaluation of Basic Education/97⁵⁷. The objective of using this information was to evaluate the cognitive proficiency and curricular application of students in the 4th through 8th grades in Portuguese, Mathematics and Science. The National System for the Evaluation of Basic Education evaluation system employed two questionnaires. One examined the socio-cultural profile of the students and the other examined students' learning and discipline habits. UNESCO reworked this database in order to identify students that participated in the program and analyzed the results for students in the 4th grade.

This extensive evaluation sample was composed in the following way. There were four groups. One group was of students that participated in the program, one of students that had never requested to participate, one of students who had lost their scholarship and finally, students that had requested to join the program but were not accepted. The first phase

⁵⁷ The National System for the Evaluation of Basic Education consists of a representative sampling of each Federation Unit that takes place every two years. The sampling for 1997 was interested above all in proficiency for students in basic education.

involved structuring the sampling. In this phase 16 schools were chosen. After that, groups that were proportionally representative of the size of the school were selected. There were 42 classes selected. The questionnaire was filled out in the classrooms by the students themselves November 7 – 26, 1997. This analysis was in line with the results found in the National System for the Evaluation of Basic Education study and in the specific survey.

Focus groups were used for the comprehensive approach that sought to understand the meaning and content of social life, activities and relationships that those surveyed had with others.

In order to analyze the set of ideas, values and demonstrations surrounding *Bolsa-Escola*, eight groups were composed among beneficiary students, non-beneficiary students and a mixed group of beneficiary and non-beneficiary students. For the investigation in regards to the mothers, seven groups were formed among beneficiary mothers, two groups of mothers that were not involved with the program and a group of mothers that had applied to the program and had not been accepted. There was also a mixed group of mothers that had applied and had not been accepted and mothers that had been removed from the program. There were also six groups of teaching professionals. The totals for those participating in the focus groups were 79 children and adolescents, 89 mothers and fathers and 33 teaching professionals.

Additionally, in-depth interviews with the local administrators of the program were performed in each of the three examined cities. There were also ten other in-depth interviews with the key participants. The goal of these investigations was to collect the participants' opinions on school, child and adolescent work, notions of citizenship and hopes for the future among the children, adolescents and the beneficiary mothers.

2. ILO/World Bank/Institute for Economic Research Survey

The objective of the survey performed by the ILO in partnership with the World Bank and the Institute for Applied Economic Research was to evaluate the *Bolsa-Escola* program in the Brazilian city of Recife, the capital of the State of Pernambuco. The procedures for the study were developed in the first semester of the year 2000.

The survey sought to compare changes observed between two distinct times (0T and 1T) and between two distinct groups (beneficiaries and control group) and to verify the impact of *Bolsa-Escola* in regards to how the beneficiary uses it on the level of work activity. This means whether or not the program generates adverse incentives in terms of work. The study also sought to confirm impact on adult income. It also verified the impact the program has on the eradication of child labor among the participating students. It also verified the children's learning. Finally, it evaluated the effects on the reduction of poverty over the short-term.

The database used in the Zero Time (0T) period was the registration file for the *Bolsa-Escola* program in the municipality. This extremely detailed file contains an extensive set of information regarding the families and describes not only the applicant, but the applicant's family universe as well.

For the One Time (1T) period, the re-registration for the families that took place in the first months of 2000 was used. Some questions were included on the original registration file in a way that allowed for an educational evaluation of the beneficiary students. This included an illustration of family participation in social programs.

The impact evaluation was performed through a comparison of the alterations observed in the two time periods (0T and 1T) in the beneficiary group and the control group. The control group was made up of families with socio-economic characteristics that were close to the beneficiary families and that had also filled out the registration file for the two different periods but had not been included in the program. The analyzed groups were made up in the two times (0T and 1T) by 1,218 beneficiary families and 268 control group families.

Another test was applied as well to 3rd grade students in pre-selected schools in order to evaluate the program's positive impact on learning. This test was applied to 271 beneficiary students and 409 non-beneficiary students.

3. Mexico Survey

The International Food Policy Research Institute carried out the study *¿Está dando buenos resultados Progresar?* In the evaluation, beneficiary families were examined together with families that had

registered but were not beneficiaries. The initial information was gathered based on the general registration of the program that was obtained in October, 1997.

The other database was a survey of socio-economic conditions of families in the rural zones. The first stage of this survey was carried out in March of 1998. The second phase took place before the scholarships began to be distributed in May of 1998. Other data studies were performed. One was carried out in October of 1998, one in June of 1999 and finally one in November of 1999.

All of these investigations used the following instruments: formal surveys; structured and semi-structured interviews; focus groups, and seminars with those involved in the program. The investigation established involved participants as beneficiaries, directors and local staff members, central managers, health center doctors and nurses and teachers in the schools where the beneficiary students studied.

The sampling was made up of repeated observations carried out with 24 thousand families in 506 localities. Of these, 320 were defined as analysis units and 136 as control groups. The localities were seven of the states where the program was initially implemented: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí and Vera Cruz.

The questionnaires contained basic questions and had the objective of providing a demographic layout of the socio-economic level of each beneficiary or non-beneficiary family. Later on, questionnaires that included questions about the couples' families before they got married, goods that were accrued during the marriage, educational levels and general health and use of health services were applied. These questionnaires also included questions on parental attitudes and aspirations in terms of their children's education. They also included questions about food product consumption and the time the family members used for work and other activities.

The studies were complemented by interviews with people in the schools and the health centers, where information on the beneficiary students was collected. In addition to this, there was a search to increase the database, researching the administrative registries of the schools and the health centers. Quantitative research was carried out based on repeated observations of the beneficiary families. Qualitative

investigations included semi-structured interviews with people involved in the program (school principals and health center directors) and focus groups with program coordinators, beneficiaries and non-beneficiaries. There were 23 focus groups with 230 participants: 80 beneficiaries from 8 communities; 80 non-beneficiaries from 8 communities and 70 counselors from 70 communities.

4. Children's Mission Study

The NGO Children's Mission performed three investigations in Brazil involving the beneficiary families of the *Bolsa-Escola* programs administered by the Children's Mission and programs implemented in the States of Mato Grosso do Sul and Alagoas.

The survey in Mato Grosso do Sul⁵⁸ was made up of in-depth interviews with groups of beneficiary mothers and control groups. The main objective of the evaluation was to investigate how the fact that the family benefited from the scholarship influenced the family's economic, social and cultural life. This verified the importance of the benefit and its implications on family life and the child's school life. This was always done according to the perceptions of the parents or guardians. There was a search to extract opinions on the social implications surrounding the program in addition to the impact of the program on family life and the possible changes in attitude in relation to school and the children's education. Families were chosen based on the registration system for *Bolsa-Escola* in Mato Grosso do Sul. Controlled socio-economic data allowed for the composition of two similar groups.

The results were put together in four impact sets. The results were verified based on the testimonies as well as an additional topic on how the scholarship was seen:

- Economic impact;
- Social impact;
- Impact on child labor;
- Impact on the children's school life, and
- How people see the *Bolsa-Escola* scholarship.

⁵⁸ MISSÃO CRIANÇA. *Programa Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul: relatório de avaliação quantitativa e qualitativa*. Campo Grande: Missão Criança, fev. 2000.

The second and third studies that outlined the main considerations of this topic were performed with *Bolsa-Escola* students in the areas surrounding the Federal District and in the State of Alagoas. These studies were performed using the qualitative survey technique through focus group discussions.

Two groups were formed with the parents and guardians of the beneficiary families in the areas surrounding the Federal District. The majority of the participants were mothers. In Alagoas, two groups of beneficiary mothers were the focus of the study in Maceió, the state capital.

Generally, the studies sought to maintain the same specific objectives as the Mato Grosso do Sul study. This included investigating the social ramifications of the program, the impact on family relationships and the possible changes in attitude in relation to school and the children's education. This also included investigating the problems confronted by the parents and guardians in relationship to the scholarship. This included collecting the surveyed individuals' suggestions on how to improve *Bolsa-Escola*.

5. Argentina Survey

The government of the city of Buenos Aires carried out an investigation of the *Becas Estudiantiles* program in two phases.

In the first phase, the main objective was to monitor the reach of the program. The first phase specifically described the socio-educational profiles of the beneficiaries in a comparison with non-beneficiaries and people who wanted to participate in the program. It also included analysis of the selection criteria for the beneficiaries. This took place with the maintenance and improvement of the program for the year 2002. The social situations of the beneficiaries and non-beneficiaries were compared with the target of identifying the poor population that was not served by the program. The evaluation took place between the months of August and March of 2002.

The primary goal of the second phase was to perform a comparative accompaniment of the evolution of the different aspects of the program's yield for the participating students. This was always done in comparison with non-participating students. The specific objectives included a search to become familiar with changes in the educational

situations of the participating students during the 2001 school year and in the beginning of the year 2002. It also examined the presence of links between educational changes and general changes for the students in their schools. These changes included alternatives to repeating grades and dropouts that included staying in school and academic success. Finally, there was a search to discover the ways the benefit was used.

The methodology involved statistical analysis of the forms filled out by the participating students upon entering the program. There was a second data completion phase applied during final registration in 2001 in the schools with beneficiary students. Parents and guardians were also interviewed in order to identify the ways the benefit was used and to talk about their child's behavior and school history.

GENERAL EVALUATION RESULTS

Impacts on Dropout Rates, Repeating Grades and Passing on to the Next Grade.

This section deals with the impact of the *Bolsa-Escola* program in terms of keeping children in school. It also describes the effect the program has on passing on to the next grade, including improvement in the school performance of the beneficiary students. The conclusions are based on research from a wide variety of institutions. The studies are extremely detailed and generally include comparisons between beneficiary and non-beneficiary students.

There seems to be consensus on the fact that the *Bolsa-Escola* program has a positive effect on school dropout rates and indices for repeating grades. The studies and evaluations confirm substantial decreases in rates for dropouts and repeated grades. This is confirmed for the beneficiary students everywhere the program has been implemented. *Bolsa-Escola* has demonstrated efficiency in promoting access to school and in keeping the child in school.

There have been emphatic effects on school dropout rates and the indices of repeated grades in the Brazilian Federal District. In 1996, the dropout rate in the capital was 7.4% for all students registered in the public school system. The repeated grade index for the same group

was 18.1%. Among the *Bolsa-Escola* students these indices were .4% and 8%⁵⁹ respectively. These data were also used by Moraes and Sant'Ana⁶⁰.

The first and most wide reaching evaluation of the *Bolsa-Escola* program was performed by UNESCO. This evaluation showed that the program accomplishes its primary objective to guarantee that children stay in the classroom the entire school year. The program keeps the children in school and encourages them to study. It also takes kids off the streets. These results tend to have repercussions even after the children have left the *Bolsa-Escola* program. Changes occur in terms of how the importance of education is seen for the future of the low-income families.

*One of the indirect results of taking part in the program is the change in the way some of the children/adolescents and their families look at education and at their role as citizens. Even if they lose the scholarship, many of the parents keep monitoring school attendance and making sure that homework gets done.*⁶¹

The idea that education can be an inheritance left to their children is reinforced through the scholarship. This causes a renovation in the value of education as a means for social ascension and this generates hope in low-income families. The UNESCO evaluation considered this a great advantage and the collected data confirmed a substantial increase in school attendance rates for the beneficiary students.

These effects that were confirmed in the Brazilian Federal District can also be found in the Mexican *Bolsa-Escola* program. The Mexican program clearly demonstrated a number of impacts, including an increase in registration and growth in educational level as well as a decrease in school dropout rates. The *Oportunidades/Progres*a program also showed improved

⁵⁹ Indices cited and analyzed in ARAÚJO, C. H. *Op Cit.*

⁶⁰ MORAES A.; SANT'ANA, S. R. *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF*. Brasília: Fundação Esquel, UNICEF, UNESCO, 1997.

⁶¹ WASELFISZ, J. *Op. Cit.* p. 123.

chances of the beneficiary students' getting better jobs in the future. Data from the International Food Policy Research Institute⁶², published in 2001, show an increase of 5% to 8% in the registration rate for students in general and of 11% to 14% for beneficiary students in the program. These estimates also indicate that future income for the beneficiary students may be up to 8% higher. This is true due to the well-known correlation between education level and an improved position in the job market.

That *Bolsa-Escola* children were staying in school was also confirmed in Argentina. This means that the program is accomplishing its primary goal: fighting school dropouts. According to research performed in July, 2002, Argentinean beneficiary students have a school permanence rate of 95.9%. Non-beneficiary students have a school permanence rate of 90.6%.⁶³

Similar conclusions concerning encouraging education among the lowest-income population were verified in Recife, capital of the State of Pernambuco, in the Brazilian Northeast. ILO/IDB/Institute for Economic Research researchers stated that (...) *getting the scholarship provides positive motivation to the families and the schools in terms of their children's education.*

On the macro level there is a collective effect on the educational system. This occurs because there is also impact on keeping children in school. In the same study:

*(...) the most important effect of the program is breaking the mechanisms that are traditionally used by the schools to exclude the lowest-income level students. Bolsa-Escola commits the families to keeping their children in school. At the same time, it obliges the school to keep the students with a high probability for dropping out. They only stay in school because of the scholarship.*⁶⁴

⁶² INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS. *Op. Cit.*

⁶³ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Secretaría de Educación. *Becas estudiantiles 2001: informe de seguimiento*. Buenos Aires: GCBA, jul. 2002.

⁶⁴ LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do Recife*. Brasília: OIT, Bird, Ipea, out. 2000.

In relation to approval rates, most of the evaluations confirm that the beneficiary students have managed to overcome previous differences in relation to non-beneficiary students. In Argentina, for example, the effects of the program in passing on to the next grade level demonstrate that there was a success rate of 53.1% among the beneficiary students. This same rate was 52.4% for non-beneficiary students. Clearly, as beneficiary students are students from the lowest-income families these rates should be extremely different and much lower than the rates for non-beneficiary students.

*The anticipated increase in moving on to the next grade level was lower for the most vulnerable group – as in the case of the students – the previous conclusion indicated that there would be an elevated level in comparative terms.*⁶⁵

The repeated grade rates indicate that the distance between low-income students and other students has decreased because of the *Bolsa-Escola* program. The UNESCO study showed that in Brasília, 40.9% of beneficiary students had never repeated a grade. The study also showed that 35.1% had repeated once, 14.8% had repeated twice, 6.7% had repeated three times and that 2.5% had repeated more than three times. These figures are according to data collected by the National System for the Evaluation of Basic Education – 1997. Data for the non-beneficiary students follows:

- 61.9% never repeated a grade;
- 23.2% repeated once;
- 9.8%, twice;
- 3.4%, three times, and
- 1.8%, more than three times.

The same source shows that the difference between the percentages for repeating a grade among the beneficiary students and the non-beneficiary students is even smaller for the final grades of basic education. Among beneficiary students from the 5th to 8th grades, the

⁶⁵ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Op. Cit.* p. 92.

rate for those that had never repeated a grade was 54.8% for beneficiary students and 50.1% for non-beneficiary students.

UNESCO also analyzed data for repeating grades for the beneficiary students. A stratified sampling of socio-economic levels was separated into two groups: beneficiaries and non-beneficiaries. The conclusions on rates of repeating a grade showed that, regardless of socio-economic level, repeating grade rates are always lower for beneficiary students. However, the largest impact on the decrease in repeating grades was found for the lower income levels. In section E – the least favored economic group – the repeated grade level for beneficiary students was nearly half of that for non-beneficiary students. The strongest impact was in inverting the repeating grade pyramid for the beneficiary students. The probability of repeating a grade usually decreased according to an increase in the socio-economic level of the student. However, this trend was exactly the opposite among the beneficiary students.

Repeating grade rates for students in the 5th to 8th grades in 1996/1997 transition by family's socio-economic level in respect to Bolsa-Escola (in %)⁶⁶

Student performance was evaluated through proficiency tests in the same survey performed in Brasília. This was evaluated for beneficiary and non-beneficiary students for a comparative effect. The differences found between the two groups were much smaller than expected. The beneficiary students performed better in Mathematics and Portuguese. The non-beneficiary group did better in Science.

⁶⁶ WAISELFISZ, J. *Op. Cit.* p. 131.

This lack of a difference between the two groups demonstrates the positive effect of the Bolsa-Escola program. A variety of national and international studies are unanimous in proving the importance of the student's socio-economic situation in terms of school performance. The program requires that the beneficiary students be from the lowest income levels in order to obtain the scholarship. The beneficiary students from these socio-economic levels demonstrate average school performance in public schools and this alone signifies huge progress.⁶⁷

Impacts on Health, Food and Nutrition

The theme of this section is the impact the *Bolsa-Escola* program has on improving health, food and nutrition for the beneficiary families. The universal nature of this impact must be mentioned in light of the results of a wide variety of studies from different countries.

The study *Bolsa-Escola: educational improvement and the reduction of poverty*, in the Federal District, for example, found that most of the *Bolsa-Escola* resources are used for the family's survival. This means that the resources are used for the purchase of food. Consequently, there is a considerable improvement in the children's nutrition and state of well being. This is also true for the whole family.

In Mexico, some of the effects *Bolsa-Escola* (*Oportunidade/Progresá*) has on the beneficiary families are concentrated in the area of health and development. There was an average 16% increase in the beneficiary children's height. This occurred in direct correlation to the observed improvement in the quality and quantity of the beneficiary families' food. The Mexican program incorporates a wide variety of integrated political policy actions that primarily include education, social assistance and public health. Therefore, the impacts of the program are more intense in the areas of food and nutrition and in improving family health⁶⁸. The program clearly takes into account the basic determining factors of poverty: education, health and food and nutrition.

⁶⁷ *Idem.* p. 135.

⁶⁸ GERTLER, P. J. *An evaluation of the impact of progress on health care utilization and health status*: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, jul. 2000.

Comparison of similar groups in Mexico showed that beneficiary children and children with the same socio-economic profile that were not beneficiaries demonstrated that beneficiary children of the program in Mexico had 12% fewer illnesses. The same comparison showed a reduction of 19% in sick days for beneficiary adults. Research confirmed progressive improvement in health and food and nutrition for all members of the beneficiary families. There was also an increase in consumer activity for the beneficiary families, especially in the rural areas. It is important to point out that the first phase of the program focused on poor families in the rural areas of Mexico.

In Mato Grosso do Sul, in the Brazilian Central West, there seemed to be consensus within the families on the use of the new resource for buying food⁶⁹. There were no reports of conflict between the parents in terms of how the money would be used. They know that the benefit is given because the child attends school. On the other hand, the family's food situation reflects extreme poverty and the scholarship is an item that directly affects the family members' survival. Nothing is fairer than a resource that serves to feed the family. This is why the testimonies are emphatic in terms of using the resource to improve the family's food and nutritional situation and at the same time simply increase the quantity of food for the family.

In the evaluations in Brazil the mothers state that they were in need of daily food requirements before the scholarship. Many of the parents were unemployed or could only do odd jobs.

They usually ate one meal a day and that meal was generally beans and rice. This is the basic food of poor Brazilians. Therefore, the most apparent effect of the introduction of *Bolsa-Escola* in the lives of these families was that they began to eat more. The mothers state that the monthly payment is used to buy bread and milk for breakfast for their children. They tell how the money is used for the monthly or bi-weekly purchase of groceries. Meat becomes part of the family menu, along with fruit and vegetables.

⁶⁹ MISSÃO CRIANÇA. *Op. Cit.*

In the same way that an improvement in the beneficiary family's food and nutrition situation occurred in Brazil, in Mexico there has been a progressive increase in the use of the resources in the purchase of food. In 1999, average spending for the Mexican beneficiary families was 13% higher compared to the same spending of families at the same socio-economic level that did not participate in the *Bolsa-Escola* program. This increase was not only quantitative. There were also qualitative changes. There was an average increase of 10.6% in calories consumed by the beneficiary families. The quality of their food also improved after entering the program.⁷⁰

In Argentina, research indicates that the scholarship money is also used for the family. Studies show that a good portion of the resources is used to facilitate the children's staying in school. According to one study, 63.9% of the beneficiaries state that they use the money in the acquisition of school supplies and 56.8% state that the money is used to buy clothes and shoes. Food expenditures are cited by 47% and 36.6% say the money is used for transportation to and from school. The responses are numerous because the interviewed individuals can cite more than one expense.⁷¹

Impact on the Reduction of Child Labor

This item represents one of the most important issues in combating social exclusion and in raising educational levels of economically underprivileged children and adolescents. One of the great *Bolsa-Escola* challenges is to liberate young children from labor. There is an obvious link between child labor and not attending school or dropping out of school. The gap between the different socio-economic levels of the population results in school capital being more concentrated among the richest portions of the population. This structured association between poverty and lack of access to school is of utmost importance when addressing children and adolescents that work.

⁷⁰ HODDINOTT, J.; SKOUFIAS, E. *The impact of progress on consumption: final report*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Aug. 2000.

⁷¹ SEMINARIO INTERNACIONAL DE BOLSA-ESCOLA. *Ponencia*. Buenos Aires, may 2002. Buenos Aires: Secretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.

In Brazil, this phenomenon makes poor children leave school in order to complement the family income. This is true in spite of the increase in basic education that occurred in the second half of the century in Brazil. The dropout and registration rates in Brazil are not the same for all segments of the population. In specialized literature concerning the subject it is highly recognized that the dropout rate increases in a progressive fashion when the income level is low. The opposite occurs concerning the registration rates. This phenomenon is clearly represented by the child labor market.

Most of the time children from the lowest income level families divide their time between school and work or the streets. In other words, the neediest children need to contribute to the family income with small informal jobs or by joining the work market. These jobs are generally the most precarious in the formal job market or they are informal jobs. Time spent working makes full development in school difficult. Work impedes development and sometimes even removes the child definitively from the classroom.

Another effect of child labor affects the job market for heads of families. When a child competes for the same job as an adult average salary rates are affected. Payment for a child is always less according to the logic of the work market. The child is unprepared and socially unprotected in terms of worker's rights. From a strictly market point of view it is advantageous to pay less to a minor for a specific task. The effect of this rationale is perverse and generates a vicious cycle. Unemployment for heads of families forces children to look for work in order to contribute to the family income. This work takes the child away from school and puts them in the labor market or puts them on the streets.

The concept of *Bolsa-Escola* is therefore a program for the combat of child labor and an investment in children's futures. Children that participate in the program will have greater chances than their parents of getting a job in the long run. Studies confirm that these effects are occurring.

The *Bolsa-Escola* program has demonstrated proven efficiency in giving back to the underprivileged child the right to return to the

classroom and leaving the child labor market. Although many of these children were registered in school, their attendance and performance were negatively affected by poverty and by the need to work in order to contribute to the family income. The benefit provided these extremely poor families with the possibility of guaranteeing their children's attendance in school for at least 90% of the school calendar.

UNESCO found that in the Federal District the *Bolsa-Escola* program prevents child labor. UNESCO observed that the adult members of the family agreed that the child's place is in school. *There are families that have a lot of children and they take the one that's ten or eleven years old and put them to work in someone's house to help the family. The child stops studying and makes work a priority because they have to.* (Mother of a beneficiary child in Ceilândia). At the same time, various testimonies confirm that children and adolescents work. The girls are usually maids or full-time babysitters and the boys shine shoes, carry groceries or watch cars in the streets. These and other jobs are primarily "unofficial".

The beneficiary students generally see the government benefit as something that serves to take children out of child labor. This is particularly true of the adolescents.

If it weren't for the scholarship I would have to miss school so I could work. (Beneficiary student in Paranoá, 12/14 years old). *There are people that like to go to school but they can't. Their dads are poor and their moms don't have jobs. There's just no way. The kid has to work watching cars in the street.* (Beneficiary student, Ceilândia, 12/14 years old).⁷²

In Mexico the impact registered in the beneficiary families is similar to the impact found by Brazilian researchers. The *International Institute for Food and Nutrition Policy Investigation* confirmed reductions in the rates for participation in the work market for the children in beneficiary families.

There were indices of reductions in the rates for participation in the work market for the children in beneficiary families in the Federal

⁷² WAISELFISZ, J. *Op. Cit.* p. 121.

District in Brazil. These reductions coincided with the growth of the program. In the years 1996 and 1997 there was a reduction of 31.2% in the employment rate for children of 10 to 14 years of age and a reduction of 13.08% of the economically active population between 10 to 17 years of age. The population grew 5.19% during this period. It must then be assumed that the resources distributed through the program increased the income of the poorest percentile of residents in the capital. This and other factors managed to remove children from the work market.⁷³

In addition to fewer minors participating in the work market, there was a confirmed reduction of 36% between September of 1996 and September of 1997 regarding children living on the streets. This may also be associated with the program in a certain way.⁷⁴ A similar project developed in Campinas, an important city in the middle of the State of São Paulo, tied a small economic benefit to the obligation of registering children and keeping them in school. This program obtained similar results in relation to children and adolescents living on the streets. This program obtained even more dramatic results as this group of children was the primary target. There was a huge reduction in the number of street children and adolescents in Campinas. In 1995 there were 550 street children in Campinas and there were 47 in March, 1997.⁷⁵

In the focus groups heard from in 2000 and 2001, some reports demonstrated the impact of the *Bolsa-Escola* program in the reduction of child labor. A large portion of the interviewed mothers felt uncomfortable talking about their children working before they became involved in the program. As the survey process developed, they began to reveal the fact that their children's work was a fundamental part of the family budget.

⁷³ For more details see ARAÚJO, C. H. *Bolsa-escola: renda mínima associada à educação*. In: CACCIA-BAVA, S. et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

⁷⁴ ARAÚJO, C. H. *Bolsa-escola. Op. Cit.* e ARAÚJO, C. H. *A face jovem da excluída. Op. Cit.*

⁷⁵ BEJARANO, S. R. Programa de Garantia de Renda Mínima: a experiência de Campinas. In: CACCIA-BAVA, S. et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

Everyone interviewed in the survey had some sort of story about child labor in the family. The mothers and fathers that work by picking through the garbage pits count on their children's help on a daily basis. This includes the youngest members of the families. The children work in the streets shining shoes or watching cars. There are also reports of children that work in sugar cane fields in the most dangerous circumstances.

In the Northeastern cities the children generally sell sweets in the street. They also watch cars or beg in the city centers. In the smaller towns they help their mothers survive in any way they can. All of the testimonies agree that the money obtained by the children is fundamental to the family's survival.

It is clear that those interviewed see child labor as direct competition for school. This situation ends up taking the children away from their studies in a permanent fashion. However, those interviewed confirmed the necessity of this extra money from their children to complement the domestic budget. This includes buying food and clothing. The interviewed individuals give the impression that the necessity of their children working is humiliating and that they see themselves as powerless to do anything about it.

Leaving work as a requirement to getting the scholarship is seen as fair and even encouraging for the *Bolsa-Escola* mothers. Those that work in the garbage pits say that it is even more degrading when their children work with them. They say that many times their children become sick and miss class because they eat garbage.

There are strong indications that one of the most important effects of political policy in associating education to minimum income is the reduction of child labor. All testimonies indicate the impact that *Bolsa-Escola* has on eliminating child labor.

There are mothers' reports of children that suffered from violence in the streets when they worked shining shoes. Although they earned relatively good money, they didn't like the work because it involved so much violence and the typical problems of large and medium sized cities. With the *Bolsa-Escola* money, these girls and boys stopped working spontaneously. The mothers state that after becoming beneficiary students their children filled their time with school and studying. This took them away from the violence of the streets and "hard" work.

In Campo Grande, one highlight of the program was that the children that worked in the garbage pits left this occupation. It was clear that access to school and frequent attendance replaced time spent working and that child labor was vanquished in this city. Some statements say that some children continue to work, but that they work fewer hours and fewer days.

In the control group, the mothers say that their children contribute to the family income. This is especially true for those that sift through the garbage dumps. The mothers say that their children's income is essential to the family's survival. This is confirmed by the fact that children with no access to *Bolsa-Escola* work. The beneficiary students gradually stop working. The fundamental importance of the program is confirmed. Children were removed from the child labor market or from life on the streets. They got back their right to study in school.

Changes in the Family Economy

This item will discuss the significant changes in the family economic structure that were observed in numerous evaluations performed of all *Bolsa-Escola* experiences. The micro-dynamics of the program can be understood through these evaluations. These micro-dynamics include the survival strategies of the families when using the new resources that come from the benefits. In general there is an increase in the purchase of food, supplies to fix up the house and basic domestic use items like beds, mattresses, shower heads and water tanks.

For the first time, the UNESCO study examined the rationale used by the mothers for spending the benefit. As expected, the mothers became stronger home administrators and began to be seen as important to the family economy. Both the Brazilian and the Mexican studies illustrated that the mothers began to develop rationale in using the money. They were able to program themselves to make payment plans or even to save money towards buying what they wanted to buy. The economic life of these families is generally very unstable. They survive by doing odd or small jobs that depend excessively on spontaneous demand. These jobs are excluded from worker's rights and from the right to a minimum level of financial expectation. The guarantee of a

monthly resource provides these families with the possibility of developing a family plan in terms of applying these resources. Priorities and an idea of saving money develop. These gains are pointed out by many of the interviewed mothers.

When they give me (monetary benefits) sometimes they (my children) have clothes and shoes, we save (the benefits) for food and if I see that my children need pants or something more, I buy them pants. It's always for them, though. I'm the one who makes the decisions on how to spend the money they give me, because I know what they need. Counselor.⁷⁶

Similarities were found in the studies on the Brazilian and Mexican programs in relation to the use of the benefit. The Mexican *Bolsa-Escola* program provided beneficiary families with an approximate increase of 10.5% average consumption.⁷⁷ *Bolsa-Escola* has been used as a type of savings towards the purchase of lasting goods. The phenomenon is repeated in a variety of Brazilian municipalities. Researchers⁷⁸ confirm that *Bolsa-Escola* mothers save part of the program resources on a monthly basis in order to purchase appliances like refrigerators and radios.

The children and adolescents participate in the decision-making process on how to use the scholarship resources. The beneficiary youths in Brasília⁷⁹ reported a type of distribution between their necessities and the necessities of the other family members. The scholarship facilitates access to school supplies and uniforms and allows for the purchase of other items (clothes, shoes, food, furniture, things for the house, medicine). It also allows for expenses to be paid that include work done on their homes, debts or the light and water bills.

⁷⁶ Testimony from a Mexican Mother elected by an assembly of mothers involved in the program in? Está dando Buenos resultados Progresa? Síntesis de la evaluación de impacto. In: INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS. *Op. Cit.*

⁷⁷ HODDINOTT, J. *Op. Cit.*

⁷⁸ MISSÃO CRIANÇA e UNESCO auditoria de ONGs: relatório final.

⁷⁹ WASELFISZ, J. *Op. Cit.*

There are a number of changes that occur in the beneficiaries' lives. Confirmed changes include building new rooms in their homes, better hygiene conditions, improvements in sanitation standards and repairing their homes.

Construction materials appear in numerous statements. This is a change that has a fundamental value in the life of this population. This allows them to accumulate a small capital benefit, to obtain a certain amount of economic security. It allows them to improve their quality of life. Their own home is not just an instrumental value. It is a form of affirmation and independence.⁸⁰

None of the evaluations that have been performed confirm any kind of incentive towards idleness. The beneficiary families state that they see the benefit as an aid, a complement to the family income. All of the statements clearly show the idea that the *Bolsa-Escola* income alone is not able to sustain the family. Some type of income must be added to the benefit.

This idea represents two important concepts: 1) consciousness that the value of the *Bolsa-Escola* benefit is not enough to sustain the family and 2) that the parents cannot stop working or looking for a job because of the benefit. At the same time, the monthly income allows the parents to look for more dignified work. This happens especially with the mothers that previously survived by sifting through the garbage pits.

In the *Bolsa-Escola* program in Recife, the study "Evaluation of *Bolsa-Escola* of Recife, ILO, IDB, Institute for Economic Research – 2000", verified that 96% of the beneficiary families were found in the income bracket of 40 *reals per capita* when they joined the program. One year after receiving the benefit, this percentage fell 18%. *The first thing that hits you is that the benefit does not represent a negative incentive towards work. The family income, not including the benefit, increases. These people are extremely poor. They live on the edge and their income increases. It doesn't increase much, but there is an indisputable increase.⁸¹*

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. *Op. Cit.*

Still in Recife, it became clear that the number of families that remain below the indigence line fell from 78% to 38% for the beneficiary families. Therefore, the program promoted a significant improvement in the life conditions of the target public. This occurred in an effective form. This improvement involved not only aspects that were directly involved with the families' food and nutrition situation. It also involved a wide variety of other expenses and also incorporated the participation of the children and the mothers in decisions about using the resources. This allowed for ideas to be introduced into the home like planning, saving and selecting priorities.

Empowerment, Improvement in Self-Esteem and Gains in Perspectives for the Future

The program's impact in terms of gender power relationships and the standards of family relationships in decision making processes has had a huge influence on the woman's role in the home. The mothers' opinions began to count for more after joining the program. The analysis shows that they begin to talk more about problems in the home, their children's studies and the domestic budget.

This feminine empowerment phenomenon that occurs with *Bolsa-Escola* is demonstrated in the studies in Mexico and in Brazil. UNESCO, ILO, IDB and Children's Mission evaluations verify important changes in the lives of the beneficiary mothers. The study results are very similar. Essentially, the woman's position in the family changes in that she begins to be the manager of a complement to the family income. There is a substantial increase in her autonomy and importance in the family structure.

The fact that the mothers receive the resources is certainly a safety element in ensuring that the money be spent on necessities for the family. The mothers themselves say that the fact that the mothers receive the money allows them to choose how it is spent. In addition to this, the mother takes the money and looks for the best bargains. She economizes so that she can use the money for other necessities as well. The mothers feel that they can take better care of their children and monitor their studies with the scholarship. The mothers are more cautious and responsible with the money than the fathers are. The men are seen as selfish and irresponsible (Waiselfizs, Abramovay and Andrade, 1998).

The fact that the women are the money managers gives them autonomy in making decisions like where and when to spend. Even if it is just a little, this gives them the chance to spend it themselves. They can depend on this money. It is theirs and it gets them out from under daily dependence on their husbands.⁸²

The evaluation performed in Mexico noted an improvement in the mothers' self esteem with *Bolsa-Escola*. The evaluation also revealed that the beneficiaries gained in other areas as well. This included an increase in the trust they had for themselves and greater consciousness and control of their actions and of the family resources. In Brazil, there are statements from mothers that believe that the scholarship payment allows them to organize their children's lives, obligating them to go to class. The mothers say their children feel better after they get the scholarship. Their self esteem improves as well.

When interviewed, mothers that work in arduous jobs relate stories of numerous humiliations and discriminations. They tell stories about suicide attempts when they could not stand the humiliation of working in the garbage pits, for example. After taking part in the program, they say that they believe in themselves more. They say that they have learned to seek out their rights and for the first time they feel treated as equals.

Many other effects were noted based on the statements of beneficiary families and non-beneficiary families in Brazil. These effects were also noted with the focus groups.⁸³ In general, the beneficiary children can be observed to experience an improvement in self esteem. There is also an improvement in the self-esteem of *Bolsa-Escola* mothers. They start getting interested in going back to school.

Self esteem is something that is always pointed out by the mothers. This is true for all of the surveys. The mothers argue that they were able to pay more attention to their children's studies with the scholarship. They began to see the necessity of self improvement.

⁸² WAISELFISZ, J. *Op. Cit.* p. 86.

⁸³ MISSÃO CRIANÇA. *Op. Cit.*

School, studies and the expectation for social ascension become part of the family plan and day to day conversation. They talk about dreams they have of paying for professional training courses for their children. They believe that the regular income and their children being far from child labor make them able to enjoy more credibility in the community.

Significant changes in relationships within the entire family are also observed. There are mothers and fathers that state that they have a better relationship as a couple after receiving the benefit. The major source of conflict before the program, according to the mothers, was the lack of money to provide the family with the basic necessities. This was the constant pressure in the house, mainly affecting the husband and wife.

In general, the children begin to be seen as important members of the family. There are reports of the children being interested in how the scholarship is used. They worry about how the money is used and begin to demonstrate more involvement with the family situation. They show more complicity with their mothers, the principal financial administrators in the house.

The mothers begin to see school as a huge opportunity for poor people to get a better job. They see school as an opportunity to get them out of a generally humiliating situation. They believe that education is synonymous with the future and better opportunities. They point out that one of the effects of the benefit is that it makes examples of their children. A positive view of the future is usually not found because of these families' economic and cultural situations. After participating in the program, however, it becomes part of these mothers' psyches. It becomes an advantageous part of their children's hopes and dreams. A new concern for social ascension develops and they begin to want to have a better job than their parents have.

The repercussions of these gains in autonomy for the mothers is reflected in the way they raise their children. They feel more responsible for their children's studies and even with their training in the home. They begin to demand that their children perform and behave better in school. The mothers constantly remind their children that if they miss class, the family will no longer receive the benefit. This will cause them to lose the comfort that the benefit has provided them.

The mother's self esteem improves substantially. There are tremendous psycho-sociological gains and feminine citizenship gains. There have been reports about the reduction of domestic violence.

There is a solid correlation between these gains in self-esteem and citizenship and the decrease in violence against women. The same thing occurs in terms of the children. They are seen as more important for the family's survival. They begin to have more contact with school and they begin to have more self-assurance and they feel more protected. There have also been indices of a reduction in domestic violence. (Weiselfiz, Abramovay and Andrade, 1998).

Finally, the collected reports illustrate that many of the mothers feel like going back to school. This is due to:

- Progressive increase in the importance of education in family life, as the child-school link becomes fundamental to the family's survival;
- Growing presence of the mother in the school;
- Education taking on importance in planning for the future, and
- Introduction or intensification in schooling as an element for social mobility.

These accumulated items cause the mothers to believe in progress through education. This is a feeling that can be taken advantage of in adult education. *Bolsa-Escola* reactivates the hope of social ascension through education.

CONCLUSIONS

Specific sets of immediate and potential effects of the impact of the *Bolsa-Escola* program on the beneficiary families are established by the impact studies. The effects encompass the beneficiary children and families as well as the communities. The immediate effects are automatic with the new monthly income and the obligation to attend school.

The other effects involve possibilities for the future. These effects are less obvious. They require delicate accompaniment and need the support of specific interventions from other social policies that are linked and tied to the *Bolsa-Escola* program.

It is important to establish this type of classification. The introduction of the *Bolsa-Escola* program generates a series of unexpected consequences and possibilities. These possibilities will contribute to the transformation of the beneficiaries' circumstances in a potentially powerful way or not depending on whether they are linked to specific social actions. A conjunction between family social service policies and the *Bolsa-Escola* program generates the infrastructure required for the focus families to become more autonomous.

The theoretical issue behind integrating social policies is recognizing that these problems are complex. Their causes are multiple and varied. People that suffer from exclusion do so on a wide variety of levels of modern life. They are not excluded simply by earning little and not having an education. They are excluded by not having access to health care, potable water or basic plumbing. They are also excluded by not living in a neighborhood that has an urban infrastructure that includes art and culture, among other things. No single political policy can manage this complexity.

On the other hand, there is still no generally accepted concept of the excluded person as an integral participant in society. These individuals are not seen as individuals that live and interact with the world around them. They are not seen as people whose behavior reflects social coexistence. The integration of social programs and projects that serve these excluded individuals increases the efficiency and effectiveness of necessary interventions. This is especially clear in the case of the youths.

Complexity is the most significant element in relation to the youths. This issue is multi-dimensional, linked and constantly changing. It also means that no specific governmental intervention alone can create favorable conditions for integrated social inclusion. (...) An analytical approach should try to deal with the multi-faceted sides of the issue. The interventions should be of this nature as well, through integrated actions. In this way they gain synergy and above all, they gain understanding and effectiveness.⁸⁴

⁸⁴ NASCIMENTO, E. P. Juventude: novo alvo da exclusão social. In: BURSZTYN, M. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 121.

The *Bolsa-Escola* program contributes towards more rational use of the human and physical resources used by the administration of social actions in the community. In addition, the *Bolsa-Escola* program reinforces the innovation of an “integrated public administration that confronts serious social problems.”

The tables below illustrate the immediate and potential effects of the *Bolsa-Escola* program on the beneficiary families. The tables are divided in a provisional classification. They illustrate elements that should be taken into consideration in alliances between social policies that deal with exclusion.

Immediate and Potential Effects on Dropout Rates, Repeating Grades and Passing on to the Next Grade Level.

Immediate and Potential Effects of Bolsa-Escola on Health, Food and Nutrition

Immediate and Potential Effects of Bolsa-Escola on Child Labor

Empowerment, Improvements in Self-esteem and Gains in Perspectives for the Future

These tables illustrate the necessity for integrating *Bolsa-Escola* and other policies that fight against poverty and social exclusion.⁸⁵ One example is preparing the adults of the beneficiary families for work and small loans within a context of obtaining the means to liberate the family from exclusion. These measures can be accompanied by policies that fight illiteracy and provide professional training. Other concrete examples may be given to this type of integration in order to make the potential effects of *Bolsa-Escola* more effective. Health programs for the family members would be extremely valuable for fully developing *Bolsa-Escola*.

⁸⁵ “(...) poverty cannot be effectively confronted, and there will be no result, if the responses to all dimensions of poverty are not dealt with in a fully integrated fashion. A broad reaching approach to poverty relief needs to take on human and economic dimensions. This approach demands a strategy that is based on integrated and intersectorial approaches.”

Bolsa-Escola needs to be incorporated with other types of social policies and programs. Together, these programs and policies could generate the energy that is required to liberate these families from social exclusion. *Bolsa-Escola* would be an entranceway for social action among the poorest families in Brazil. This program alone cannot counteract the complex and numerous needs that the excluded population experiences. *Bolsa-Escola* is the beginning of a process that will redeem people from social exclusion. The program's strategy is to offer a key to the door to this process. After the key is turned and the door is opened, numerous possibilities develop. This process then becomes an efficient system of investing in these families.

5. A PROPOSAL FOR AFRICA

Instead of destroying natural inequality, the fundamental compact substitutes, for such physical inequality as nature may have set up between men, an equality that is moral and legitimate, and that men, who may be unequal in strength or intelligence, become every one equal by convention and legal right.

(Jean Jacques Rousseau, 1762)

This chapter proposes *Bolsa-Escola* as an alternative to combat social and educational exclusion in African countries. According to future projections, the African continent is one of the regions in the world where poverty levels can increase by the year 2020. Eighteen countries in Africa are among the poorest in the world. These countries are Benin, Burkina Faso, Cameroon, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Tanzania, Uganda and Zambia. According to the United Nations Organization, there are over three million refugees in Africa.

Over 20% of African countries suffer from some type of basic infrastructural destruction. School years are shut down due to armed conflict. The productivity of the African workforce is compromised by the low educational and technical level of the population. The health system cannot serve all of the continent's inhabitants. This causes serious social disruptions which are worsened by epidemics like malaria and AIDS.

This situation justifies the creation of a recovery project inspired by the American Marshall Plan. The Marshall Plan was fostered by the United States in an effort to recuperate the economy of 17 European

countries right after the Second World War. The United States feared that poverty and unemployment during the post-war period would strengthen communism. Therefore, the U.S.A. decided to finance the recuperation of European economies.

Over a short period of time, the economies of these 17 countries were strengthened. Western values were reinforced. International trade favored the American economy. Fifty years later, the western world reached living standards that had never been experienced before.

However, in today's world there are still important concerns: poverty, unemployment, migration, violence and drugs. There is also a growing gap between the rich and the poor. Communism is no longer feared, but poverty, inequality and social exclusion cause social separation all over the world.

In poor nations, the fact that children have no access to education poses a serious threat to the next generation. Nevertheless, children can be the solution to this problem if a global plan is created to fight poverty. This plan must prioritize children.

A SOCIAL MARSHALL PLAN

What is proposed for Africa is a Social Marshall Plan. This means that part of the debts of the poorest countries would be forgiven in exchange for investments in education. This would be a type of social contract to combat the generational cycle of poverty through which poor children become poor adults and poor adults have poor children. This proposal was first developed by Brazilian Senator Cristóvam Buarque. The proposal was defended by UNESCO through the Representative in Brazil, Dr. Jorge Werthein.⁸⁶ It was then assumed by Brazilian president Fernando Henrique Cardoso in his speech during the Progressive Governance Summit in Stockholm, in February 2002.

⁸⁶ WERTHEIN, J.; CUNHA, C. da. *Políticas de educação: idéias e ações*. Brasília: UNESCO, 2001. (Cadernos Unesco Brasil. Série educação; 6). p. 27.

The fight against poverty should eliminate child labor and provide the access of all children to school. This tool has already been developed and tested. The results have been positive and the program was publicly recognized by UNESCO, UNICEF, the World Bank and IDB. *Bolsa-Escola* is among the main strategies in the fight against poverty. This program would be the fulcrum of the Marshall Plan. Children and education are its central elements.

According to World Bank data, there are enough resources in poor countries to pay a *Bolsa-Escola* benefit to every African family whose children are out of the school system. However, these resources are used for other purposes. To put this situation in perspective, the world's total Gross National Product is estimated at 30 trillion dollars annually.⁸⁷ The total cost for the *Bolsa-Escola* program to serve all African families whose children are not in school would be below 7 billion dollars per year. This would not involve donations or resources from other countries. It would involve international creditors forgiving Africa's external debt on the condition that these resources should be used in educational programs.

About 0.02% of the world's riches could be channeled to Africa if part of the African external debt were cancelled. This could be done through a Social Marshall Plan. This Plan can be put into practice through the creation of an international fund administered by a United Nations Organization agency. This fund would act as a kind of *Children's Bank*. It would be responsible for the administration of funds originating from the cancellation of external debt interest payments. It would also be responsible for monitoring the use the local resources and supervising and evaluating the Program.

History has shown that various African countries have cut costs in the social area, especially in the area of education. This is due to the fact that African countries are highly indebted. The economy of most of these countries is compromised by this difficult situation, as are investments in public education and health.⁸⁸

⁸⁷ THE WORLD BANK. *Global development finance: country tables*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

⁸⁸ ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE. *Étude prospective/bilan de l'éducation en Afrique: projet de synthèse pour la biennale*. Paris: ADEA, 1999.

In some countries, twice or three times as much is spent on the annual debt as on the budget for education. This contributes to the deterioration of the quality of the education system and leads to a decrease in the number of children registered in and attending school. This is especially true for basic education.

According to data from the UNESCO Annual Statistical Yearbook (1998), 90.5 million children in Africa are out of school. Considering an average of three children per family and an average *Bolsa-Escola* benefit of US\$ 20 per month, the Program would cost around 7.3 billion dollars per year to serve all of Africa. The following table shows the number of children who do not attend school in each country. It also shows how much money would be necessary per year to keep all of them in school.

Approximate *Bolsa-Escola* Costs for African countries

Approximate *Bolsa-Escola* Costs for African countries

(continued)

Source: UNESCO Annual Statistical Yearbook / 1998

Compared to the total World GNP, which is about US\$ 30 trillion, a little over seven billion dollars is a very small price for countries to pay in order to serve all poor children in Africa. At the cost of only 0.02% of the World GNP, child labor would be eradicated and all African children would have access to the education system.

The cost of funding the *Bolsa-Escola* program in 55 countries in Africa would be equivalent to about 28% of what these countries have spent on external debt services. This can be seen in the table below.

Comparison between the cost of *Bolsa-Escola* and external debt services in African countries

Comparison between the cost of *Bolsa-Escola* and external debt services in African countries

(continued)

Source: Country Tables – Global Development Finance, The World Bank.

The amounts presented so far are estimated costs for the complete development of the program. However, it is impossible to completely implement the program over a short period of time. Universalizing the program will depend on the political conditions in each place and on the availability of school supplies. The existence of adverse conditions for the implementation of the program in distant and isolated regions will also affect the implementation of the program.

If the program is implemented gradually, the initial costs will be much lower. They will slowly increase as the results of the program start to show.

The numbers presented allow for a primary analysis in regards to costs. The numbers were based on data concerning education from UNICEF and from Global Development Finance of the International Monetary Fund, 1999. Details in relation to these numbers need to be

adjusted. Since the World Bank, IDB, IMF, IWO, UNESCO, UNDP and UNICEF all have a great deal of information about these countries, it is not a hard task to adjust the information and identify the three indicators necessary for calculating the cost of *Bolsa-Escola* in each country in detail. These indicators are the number of poor children who are out of school or might drop out of school, the average number of children per family and the relative cost of what children would earn if they were working.

In addition to costs, there are nine other aspects to be considered in order to previously define whether it is possible to implement the *Bolsa-Escola* program in a given African country:

- Criteria used for selecting the families;
- Procedures to monitor children's school attendance;
- Evaluation concerning the availability of educational infrastructure;
- Establishment of a schedule for the development of the program;
- Payment methods to be used;
- Identification of other funding sources;
- Evaluation concerning social and macro-economic impacts;
- A system for supervision, evaluation and auditing, and
- Creating alliances and linking the program to other social policies.

One of the most important aspects for the success of *Bolsa-Escola* is to guarantee the autonomy of beneficiary families. This involves making sure that the survival of the family will depend on their own efforts and children will not have to drop out of school and once again join the work force. In order for that to happen, it is necessary to develop a set of complementary actions to serve these families. Actions involving literacy and professional training should be developed in order to make social ascension towards a job or income possible. Registration in work and income generation programs and access to micro-credit are other possibilities for social inclusion.

Therefore, it is necessary to carry out activities to encourage the integrated management of policies that combat poverty and social exclusion through education. The *Bolsa-Escola* program would be

responsible for linking these activities. It would be an entranceway leading to access to services and to the inclusion of low-income families.

The implementation of a program like *Bolsa-Escola* involves a few crucial technical phases. The program will be more effective if these phases are developed properly. The four proposed guidelines follow.

1. Selection
2. Mobilization
3. Creation of intersectorial links
4. Tracking

The availability of efficient **selection** tools is essential to identify and reach the most vulnerable sections of the population served by the program. These individuals are the priority target public of policies to combat poverty. The lack of a **selection process** is one of the aspects that restrict the impact of these policies.

From an operational point of view, tools for “geographic selection” are particularly useful for the *Bolsa-Escola* program. These tools are based on geo-processing systems used for drawing maps of social and educational vulnerability.

The success of policies that combat poverty implies flexibility and adaptation to the local needs of the population. On the other hand, beneficiaries must be willing to accept and follow the objectives and procedures of these policies. It is necessary to focus on participation and create **mobilization** tools that make it possible for target groups to identify and express their demands and potentials. This means that target groups are expected to actively participate in the planning and management of social policies like *Bolsa-Escola*.

Fast Participatory Estimative techniques are suggested for collecting data to feed the program’s operational and information systems “from the bottom up”. If enough resources are available, decisions can be made based on a geoprocesed information system.

Poverty and social exclusion are the result of several factors that interact with one another. They make up a complex set that involves several variables. The success of policies to combat poverty and social exclusion depends on whether they deal with the different aspects of the problem in an efficient and effective way.

From an operational point of view, this requires intersectorial links between policies and programs being developed in the same social and geographic space. These links favor the target public. Generally, public administrations work separately from one another. Intersectorial policies require an institutional arrangement that makes it possible to work in order to achieve certain goals. This involves developing special programs linked in a harmonious fashion in terms of indicators, goals, deadlines and resource allocation.

In order to link the *Bolsa-Escola* program to the various sectors, it is necessary to select an area to carry out specific activities. It is important to have staff from different sectors working together in clearly defined areas and sharing information about the target-population. The exchange of information about the same target public shows how sectorial problems are linked. Intersectorial management must focus on clearly defined targets and on problems whose cause is the same.

In addition to carrying out selection processes, creating intersectorial links and mobilizing society, it is important to control *Bolsa-Escola* effects from time to time. Many times it is necessary to change course and adjust to conditions of change and permanence. Tools should be available during the planning stages and during the implementation of the program in order to allow for readjustments in direction and flexibility to extend the positive effects of *Bolsa-Escola* to all members of the beneficiary family, including children and adults.

Thus, it is essential for the program to have **tracking** systems to monitor its effects. These systems must measure program performance and the impacts of *Bolsa-Escola* on the living conditions of the target-public. They should also point out likely changes in the course of the program. In other words, it is important to have adequate mechanisms of accompaniment and evaluation. These mechanisms are useful as they indicate future trends in time for the program to react to them. Simultaneously, more comprehensive studies must be carried out from time to time involving the target areas where the *Bolsa-Escola* program and other intersectorial policies are established.

Next, suggested procedures for establishing the four guidelines (selection, mobilization, creation of intersectorial links and tracking) will be presented.

The first methodological step in the implementation of the *Bolsa-Escola* program is the selection process. Selection procedures are based on “geographic selection”, and the advantages of this process are the following:

- It is simple and the administrative costs are lower. It is easier to identify vulnerable groups based on where they live than on individual characteristics;
- The fact that the target public is located in the same territory makes it easier to implement actions;
- Indicators related to the availability of equipment and services in a given place can also be used with the objective of selecting appropriate actions based on social context.
- Geographic selection is recommended for local projects for which a great deal of interaction with the community is necessary;
- The use of local maps is also recommended because they are easy for laypersons to interpret. They facilitate visual comprehension and become a tool for participation;
- Geographic selection achieves better results when the territorial units analyzed are small, like census groups or neighborhoods.

The objective of this technique is to identify and define areas where there is a high concentration of critical indicators (risks) and where agencies can act and services or programs can be implemented (opportunities). This procedure requires the use of sequentially analyzed data. Different maps are drawn and successively layered so priority areas can be identified.

The following information must be georeferenced and analyzed:

- Official data on the situation of the neighborhoods and families;
- Data from other sources in regards to children and youths in situations of risk and their families;
- Data on organizations, programs and services;
- Data on other relevant aspects, like health and work among others.

After the data is analyzed, it is possible to choose priority areas for the establishment of *Bolsa-Escola*.

The Fast Participatory Estimate is a set of research techniques used to collect objective or subjective data. The information is provided by local informers. These informers include people who are part of the community and individuals who provide services to the community. Data is also gathered by means of direct observation.

The objective of this technique is to complement official data with information collected in areas that are considered useful. This is done in order to improve the selection process. It is also done so local problems will be better contextualized. In addition, it makes it possible to open lines of communication and create methods to mobilize and sensitize communities.

This tool serves as a means to include the community's point of view, that is, their needs, demands, capabilities and aspirations, in the planning and management of social policies.

The items to be researched are identified based on previously analyzed data and discussions involving community representatives. Questionnaires are created (although they are not usually well-structured). People in the community are appointed by the local agencies chosen to be program partners. They are then selected and trained. These people may become project monitors. Data is then collected and analyzed. Finally, the information is fed into databases and placed on the map. New information is added to the available data and can be visualized and used when necessary.

This technique allows for the identification of "homogenous micro-areas" to be prioritized for the implementation of the program. This guarantees an adequate selection. In other words, it guarantees that the poorest among the poor will be served.

Based on the results of the processes of selection and mobilization, intersectorial links must be created. This involves linking social policies in order to fight against poverty and exclusion. For instance, adult members of families served by the *Bolsa-Escola* program should be trained to work. Micro-credit loans should be available to them. These initiatives should be linked to policies to combat illiteracy and offer professional training. There are other concrete examples in terms of linking policies in order to have a greater impact on low-income families. Linking health, education and professional training would be an efficient form of policy integration.

Generally speaking, it is necessary to get to know what the needs of the future beneficiaries are. It is also necessary to link adequate policies so they will have an impact on all members of the family. It is necessary to have a service plan and a flowchart in order to define the steps to be taken in order to implement *Bolsa-Escola* related policies.

As policies to combat poverty are implemented according to the established procedures in terms of selection, mobilization and creation of intersectorial links, a way to track the effects and problems resulting from the execution of the program must be created. What is proposed is the establishment of a system to accompany and evaluate the impacts the program has on beneficiary families and on the communities where they live.

A monitoring system that shows the actual conditions of the families served by the program in real time is a powerful management tool. This system will make it possible to effectively schedule activities to serve these families and to collect information in regards to the real impact of these activities. This will allow program coordinators to adjust directions, include other measures and even renew existing ones.

Results should be evaluated through qualitative and quantitative measurements of the impact the program has on beneficiary families and communities. They should be based on general and specific indicators according to the final design of the integrated social policy.

It is important to say that these indicators will be used from the beginning. They will be first used during the beneficiary selection process. The methodology used will always give preference to comparative studies. This evaluation is necessary in order to measure the impact the program has on beneficiary families in terms of combating social exclusion. The following are some examples of general indicators that may be improved in order to be effectively used:

- School attendance and performance of children in beneficiary families;
- Decrease in school dropout rates;
- Reduction of child labor;
- The inclusion of youths in the job market and in social life;
- Reduction of the involvement of children and youths with urban violence and drug use;
- Symbolic, physical and cultural gains;
- Increased access to the public health system;
- Changes in the domestic budget;
- Improvement in family relations (reduction of anxiety, increase in social cohesion, decrease in domestic violence);

- Increase in women's and children's self-esteem;
- Inclusion of adult family members in the job market;
- Increased political participation on the part of family members;
- Reduction of the illiteracy level;
- A more dynamic local economy;
- Political inclusion of family members in the community;
- Creation of opportunities in relation to access to credit;
- Increase in purchasing power;
- Improvement in the management of small businesses, and
- Gains in terms of rational thinking and economic planning.

The periodic tracking of the effects and impacts of *Bolsa-Escola* will allow for specific studies to be carried out in regards to details about the execution of the program and to the level of efficacy in terms of its implementation. Studies will also focus on the real effects the program has on its beneficiaries. The following are a few examples of studies that might be carried out through the creation of the tracking system:

- A study on how long families should receive the benefit. This study will establish the period of time during which the family should receive the benefit in order to truly overcome social exclusion;
- Reevaluation of the criteria for access to and permanence in the program;
- Clarification on details about the impacts of the program;
- Socio-economic studies;
- Studies on the program's cost/benefit relationship;
- Studies seeking to improve the program.

The following are the tools that will be used in the implementation of the periodic tracking system of the *Bolsa-Escola* program. The establishment of this system will be linked to other policies to combat social exclusion.

1. The registration form filled out by all beneficiaries will collect the necessary quantitative information in regards to all families served by the program;
2. Data will be fed into a computerized system. This will make it possible to have access to individualized statistic reports;

3. Periodic quantitative research will be carried out in order to update data and statistically analyze the results and effects of the program. This research will be based on both samples and census information;
4. Periodic qualitative research will be carried out in order to evaluate results based on indicators of a subjective nature;
5. There will be specific studies and microeconomic data will be collected on the social and economic environment of the families. Changes in this data will also be monitored.

In terms of periodicity, these techniques will be used as follows:

1. Registration: used in the beginning of the program – T0;
2. System: a tool that will allow for daily access to the data;
3. Evaluation: there should be a periodical evaluation, preferably every six months, as of the date the benefit is first paid – T1;
4. Qualitative evaluation: there should be a periodical qualitative evaluation, preferably yearly, as of the date the benefit is first paid – T1.2;
5. Study on the environment: carried out every year and renewed annually.

It is important to highlight that it is necessary to reconsider how often tracking data must be renewed depending on the peculiarities and resources of each place where the program is carried out. The complete establishment of the tracking system will allow for program managers to make decisions in time to improve and optimize the managerial and technical aspects of the *Bolsa-Escola* program.

Finally, the cultural aspect should be highlighted. Culture is a very powerful aspect in the African continent and has to be taken into consideration in order for any initiative developed in African countries to be successful. Linguistic and racial differences, different customs and the relationship between tribes and the modern society are some of the problems to be faced during the implementation of a policy to combat poverty and social exclusion in the continent.

As demonstrated by the previously described guidelines, one of the proposed techniques is Mobilization. This technique involves allowing local beneficiaries to identify and express their demands and potentials. The other proposed techniques are Selection, the Creation

of Intersectorial Links and Tracking. Once these are accomplished, the cultural issues that need to be dealt with will certainly surface. Active participation of the local community in the planning and management of social policies like *Bolsa-Escola* will make it possible for adjustments to be made in relation to design and content. The initial objectives of the program, however, will not be misdirected by these adjustments.

THE FIRST AFRICAN EXPERIENCES

While this proposal has not been instituted, some non-governmental experiences involving *Bolsa-Escola* are currently taking place in Africa. Two technical cooperation agreements between the Brazilian government (through the Brazilian Cooperation Agency) and the governments of São Tomé and Príncipe and Mozambique are making these experiences possible. They also involve the Brazilian NGO Children's Mission. This NGO develops a slightly modified version of the of the governmental model of the program. This model consists of funding scholarships using private resources and resources from international agencies. The same NGO coordinates a similar program in Tanzania in partnership with another NGO from that country, Ark Foundation.

The objective of the project is to transfer methodology, technology and the knowledge that has been acquired and developed to other interested countries. Technical and operational procedures for the selection, registration and supervision of the socio-economic situation of beneficiary families are highlighted as part of what has been shared through this cooperation agreement.

Knowledge about organizing the system for payment to the beneficiaries is shared along with information about following the operational guidelines of the program. Information about monitoring the children's school attendance is also exchanged.

The project is carried out through training staff in how to apply the *Bolsa-Escola* program in their countries. These training projects are performed in many training activities that involve the procedures necessary to carry out socio-economic surveys and to select and register the families that will benefit from the program.

The NGO Children's Mission is responsible for the technical development of the pilot projects. There is a financial and institutional partnership with UNESCO's office in Brazil for the implementation and development of the program in these African countries. UNESCO has accompanied and evaluated the results of the project. In addition, UNESCO has funded some of the scholarships.

In short, this technical cooperation consists of training and sensitizing school managers and teachers. It also involves sensitizing adult members of future beneficiary families and monitoring and evaluating the implementation of pilot projects so their scope can be broadened in the future.

The first pilot project is being developed in São Tomé and Príncipe, a small archipelago country with a small population. It is located in the Gulf of Guinea, 300 kilometers off the African coast. Its territory extends over 1,000 km². The population is estimated at 135,000 inhabitants according to data from the Human Development Report (UNDP, 1998). The economy is based on the primary sector. The country produces mainly cocoa and coffee, which are exported *in natura*.

According to the human development report of 1998, the human development index (HDI) in São Tomé and Príncipe is 0.534. This index is considered low. The country is ranked 125th on a list of 175 countries. Its *per capita* GNP was estimated at 234 dollars in 1994 by the government agency responsible for statistics in São Tomé and Príncipe.

After the independence, the government made a great effort to provide formal education to the inhabitants of the islands. An example of this is the fact that the illiteracy rate dropped. In 1974, about 80% of the population could not read and write. This rate dropped to 30% in 1990. According to data from the World Bank (1996), the average level of schooling in the country is very high: 90% of the children from 6 to 12 years of age attend school. On the other hand, average grade repetition rates are over 30%. It is important to say that expenses related to basic education are low. They account for approximately 0.4% of the GNP.

Teachers have little formal training. About half of the teachers who work with basic education have no specific training. This percentage reaches 80% in secondary education. As a consequence, the quality of education is low despite the efforts on the part of the government.

Poverty levels are high. In 1994, 46% of the population was below the poverty line. Extreme poverty affects 35% of the population. Health indicators demonstrate the critical conditions in the country. All children in the country are infected with some kind of intestinal parasite. Malaria or paludism affects 87% of the population and accounts for half of the infant mortality rates. There is a clearly unstable food and nutrition situation since 10% of the population has only one meal per day. At most, 50% of the population has two meals per day. Generally speaking, the daily calorie intake is lower than the African average.

The project in São Tomé and Príncipe currently serves 100 families in the lowest-income level neighborhoods of the capital, São Tomé. Neves, Milagrosa and Monte Café were the neighborhoods selected for the implementation of the program, which is funded by UNESCO and UNDP resources. These neighborhoods were selected according to the following criteria: people living in these neighborhoods had the lowest income levels and a greater number of children worked. There was a greater level of environment degradation and little basic sanitation and urbanization. Families in these neighborhoods were more affected by diseases. More women were the heads of households, and there was a lower level of formal citizenship.

The *Bolsa-Escola* program in São Tomé is developed in partnership with UNESCO and the Solidarity in Literacy Program.⁸⁹ Illiterate mothers served by the *Bolsa-Escola* program take part in the literacy program. This means that two programs that are essential for the fight against social exclusion are linked. The decision made by the government of São Tomé and Príncipe to develop the program on a national level was also a step forward. This will be funded by part of the royalties on oil exploration. Oil was recently discovered off São Tomé and Príncipe's coast.

The second pilot project is being developed in Mozambique, a country with a population of 17 million inhabitants. Its territory extends over 799,300 km². It is located on the east coast of Austral Africa. It serves as the gateway to six African countries located further into the

⁸⁹ The Solidarity in Literacy program is a Brazilian program that combats illiteracy. It is coordinated by the NGO Solidarity in Literacy in partnership with UNESCO.

continent. In addition to Portuguese, thirteen main languages are spoken in the country. The economy is based on the primary sector. The country's main exports are shrimp, cotton, cashew, sugar and tea. It is important to mention that its natural resources include gas, coal, minerals and wood, as well as hydroelectric energy potential. In 1998, the *per capita* GNP was 236 dollars, very close to that of São Tomé and Príncipe. The country's per capita income is US\$ 210.00 according to data from the UNCTAD Secretariat.⁹⁰

Data on education is precarious. The total illiteracy rate in Mozambique is 56.8%. Gender inequality is still evident in terms of the number of people who are illiterate. Among men, the illiteracy rate is 40.3%. Among women, it reaches 71.2%.

In 1981, registration rates in basic education reached almost 100%. However, the economic crisis and the war reduced registration rates to 54% in 1994. Currently, despite the fact that registration rates tend to increase, few people finish this education level, which ends at the 7th grade.

Girls account for 44% of the children who start the 1st grade. However, only 39% of these girls reach 5th grade. Even fewer girls pass on to high school. Many youths have never gone to school. About 1/3 of all school age children are not registered in school. Life expectancy at birth is estimated at 45.3 years. The infant mortality rate is as high as 129.4 per thousand live births.

The pilot project in Mozambique serves 150 families in the capital of the country, Maputo. The neighborhoods served by the program are Laulane, Mahotas and Albazine. They were selected according to the same criteria used in São Tomé and Príncipe. The *Bolsa-Escola* program in Mozambique is funded by the English agency Parthenon Trust, a group of black Brazilian business people and UNESCO. There is also a partnership with the Solidarity in Literacy program.

The third pilot experience is the one taking place in the United Republic of Tanzania. The country has a territory of 945,086 km² and a population of 31,270,820 people. Tanzania is one of the poorest countries in the world. The economy is based on agriculture, which accounts for

⁹⁰ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Statistical profiles of the least developed countries*. New York : United Nations, 2001.

56% of the Gross National Product. Agriculture is responsible for 85% of the country's exports and provides jobs to 90% of the work force. The topography and the weather in the country limit croplands to 4% of the territory. The industry is responsible for 15% of the GNP.

The human development index is 0.421. The country has a per capita GNP of 580 dollars. The percentage of individuals living below the poverty line is 51.1%.

About 99% of the population is made up of native ethnic groups from over 130 tribes. Less emphasis is placed on tribal divisions than in other African countries, however. The Bantu account for 95% of the population, and 1% is made up of Asians, Europeans and Arabs.

The illiteracy rate in the country is very high. About 67.8% of the population is illiterate.

This pilot experience is carried out through a partnership between the Children's Mission and a Tanzanian NGO, Ark Foundation, in the capital of the country, Dar es Salaam. One hundred families in Tanzania are served by the *Bolsa-Escola* program. The program is funded by the English foundation Parthenon Trust and UNESCO. A pioneer experience, the *Bolsa-Escola* program in Tanzania serves 167 children under 15 years of age.

I can finally send my 5 grandchildren to school everyday. It was really hard for me to send them to school with no help from anyone. I'm 72 years old and my daughter died of AIDS and left these five kids for me to take care of and no money. Before the Bolsa-Escola program, the kids roasted manioc at the local market to help our family. Education is not important when you don't have anything to eat. Now Bolsa-Escola helps me send the kids to school and keep them there everyday because I know they will have food at home. Janeth Emmanuel (grandmother of five children aged 6 to 13)

The three projects described above are a partnership between an NGO and the Brazilian government. Their objective is to broaden the scope of the *Bolsa-Escola* program and to keep on providing a bilateral technical cooperation arrangement to countries with a lower level of development. The initiative involves implementing pilot programs whose

realm of activity may be broadened over the medium-term. The objective of the experience is to have an influence on public policies. It also seeks to create a cooperation network in order to distribute information on the idea and adjust it to the economic and cultural reality of each country. This is the contribution made by Brazil to the African continent.

6. CONCLUSION

What the social world has done, the social world can, when armed with this knowledge, undo. It is certainly true that nothing is less innocent than laissez-faire: if it is true that the majority of economic and social mechanisms are the beginning of the cruelest forms of suffering and can not easily be stopped or modified, all political policies that do not make use of all available possibilities to develop actions, as few as they may be, can be considered guilty in not giving assistance to the person in danger. Science can assist in the discovery of these possibilities. These mechanisms are, above all, those that regulate the work market and the school market.

(Pierre Bourdieu, 1997).⁹¹

The social and economic policies that have been carried out up to now have contributed little to a reduction in poverty, inequality and social exclusion. The huge economic growth that has occurred during the last century confirms this. The world has become industrial and urban and this has caused a radical transformation in its economic and social structures. However, there has been little improvement in the world's social indices.

Until the 70s, economic growth was an instrument for distribution. Increasing wealth and spreading it throughout society reduced poverty. If these conditions were maintained with positive growth rates, the tendency

⁹¹ BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 735.

was for continued reduction in social inequality and the consequent elimination of poverty. The world was moving towards social justice.

However, there has been a change in this area over the last two decades of the century. Wealth has grown like a pyramid, concentrated among a small portion of the population. The largest portion of the population has been pushed to the bottom, condemned to occupy the margins. We arrived at the end of the century in a world with more wealth than has ever been seen, but it is a world with undiminished poverty. The chasm between the rich and the poor increases.

The tendency in the beginning of the twenty-first century is towards a continuing increase in social inequality and poverty. There is the risk of the chasm between the rich and poor becoming even more exaggerated. Soon, there may be even greater separation in individual countries. There might even be a division of the human race into two different groups with distinct feelings of dissimilarity.

After 100 years of high continuous growth, with the exception of short periods of recession, neither developmentism nor socialism has managed to build a world without poverty. The current development model consists of enlarging inequalities and constructing a divided humanity.

The strategy for the fight against poverty needs to change. There are no ideas that can provide general utopia for all of society. There are even fewer ideas with political policy support that will construct any type of traditional utopia. The foundations for overcoming poverty cannot be built through political policies alone. They must be a block composed of people that understand poverty and that are committed to abolishing it.

What unites these individuals that propose to fight poverty is not a political party or even a common political ideology. What unites them is a sense of ethics. The strategy to confront the poverty problem demands an ethical foundation.

In the first place, this ethical foundation needs to stop seeing poverty reduction as a consequence of an increase in wealth. It needs to stop seeing poverty reduction as better distribution of wealth. This is something that does not benefit the truly poor part of the population because it only occurs when they are included in the modern production process. The fight against poverty has to take place looking at poverty and not economics.

In order to accomplish this, the ethical block needs to look at the world from the point of view of the individuals that are excluded. This ethical block needs to see the world as made up of people with access to education and people without access. They need to see the world made up of people with access to preventive and curative health services and those that do not have access to these services. They need to see that people without access to these kind of basic services live in insecurity and that those with access feel secure. The world has to be seen, understood and faced through the eyes of the excluded. This includes children with no future, especially those that are not in school and that are generally working. This includes women that are excluded and who suffer the consequences of poverty and domestic violence. It includes the sick that have no access to medical service when they need it. It includes the permanently unemployed.

Pierre Sané, UNESCO General Vice-Director for Social and Human Sciences, argues that this is the reason that the United Nations established the most important goal for development methods for the new century as reducing the number of people who live in extreme poverty by half over the next 15 years. This is a commendable target. Nevertheless, it will not end the poverty problem by itself. This objective will not be easily reached and the problem of misery will remain intact. Can we go on tolerating perpetual poverty? Sané offers this question as a warning.

He says that the issue needs to be seen in many different ways. If the poverty question continues to be approached as a natural quantitative and qualitative deficit that needs to be fixed, it is not enough to secure and mobilize the required political good will in order to reduce it. Extreme poverty will only end on the day there is recognition that extreme poverty is a violation of human rights. It will only end when its abolition is declared. The important thing is knowing why and how to make this happen.

Sané says that if poverty is defined in relative terms, then it is seen as perpetual and incurable. This is because using these terms obligates us to accept poverty on an indefinite basis. We are obligated to spend greater and greater resources to reduce poverty without ending it. That is why it is necessary to proclaim abolition. This means

introducing recognition of the poor as a population that has rights. However, poverty will not disappear in a miraculous way or through some kind of magic. It will disappear when the means for an abolitionist cause are built with priorities that reflect the common interests of all. The application of the principle of justice and the standing laws in favor of this cause are extremely potent forces. This is how slavery was abolished and colonialism and apartheid were fought against. It is important to point out that poverty is dehumanizing half of the people that live on our planet. This is a warning to us all. Slavery and apartheid were resisted and fought against.⁹² Poverty receives generalized indifference.

The huge revolutions were made by the state for society and by the nation for the locale. Certainly the will of any particular nation is what assures greater speed in the eradication of poverty. This is especially true when local solutions that are supported by national decisions begin to spread. Even when decisions are necessary at a higher national administrative level, most of the simplest actions demand direct local involvement.

In order for this to occur, social justice should be thought of as the most fundamental framework to be incorporated into sustainable development. The social policies must take into account all regional complexities along with the specificities of all types of poverty. This includes economic and cultural poverty. This must be done through expanding and consolidating social rights. A policy for consolidating social rights has to attack the various types of poverty. These include income poverty and poverty that is due to a lack of education. They also include poverty that comes from lack of access to information, culture or political participation.

The wide variety of types of poverty must be taken into account and so must the elements that characterize a particular type of poverty. This identification process is a tool for concentrating resources in the areas that urgently require the most immediate actions. Different scales

⁹² SANÉ, P. *Abolir la pobreza no es una utopia, sino todo lo contrario...* Paris: UNESCO, 2002. (mimeo).

for poverty could be created. There could be an extremely negative level for starving people and an extremely positive level for lower-middle class children who do not have access to computers, for example. These children eat and go to school and have access to leisure activities but they are not trained in computers. Finally, policies for fighting hunger need to exist. Policies for providing access to computers and the worldwide communication network for the poor need to exist as well in order to break down economic, cultural and educational barriers and to guarantee access to essential goods and services.

It must be emphasized that the fight against social exclusion should be added to the new agenda right away. This item cannot be escaped. It must be consolidated in the implementation and expansion of political, social and civil rights. If one of these elements is missing, social problems will not be fought against in the most effective way. This is not a simple issue. It is a complex and urgent problem.

There are severe consequences when a subterranean world that is filled with millions of families that are excluded from political, civil and social rights is formed. This generates structural problems that are difficult to solve on a daily basis. It seems that there is a growing consensus that this situation must be fought against. The issue is becoming part of the global political agenda. However, what has been seen up to now are fragmented actions that are inefficient and reductionist. There are very few exceptions to this. Most of the time social policies have shown themselves to be inefficient and ineffective.

An agenda for combating poverty and social exclusion that reaches this subterranean world should take into consideration the three fundamental rights. These are civil, political and social rights. This is essential for the consolidation of an open and liberal society.

Providing access to school for children that are not in school is an ethical imperative. *Bolsa-Escola* is a social incentive, a remuneration that mobilizes poor families. It especially motivates the mothers of these families. If the policy is maintained over a period of years, discontinuity and fragmentation are avoided. This is true especially for students towards the end of high school. The program reduces the risk that the youths will remain in extreme poverty. It also reduces the probability

that they will experience the same social exclusion as adults that they have experienced as children.

The primary target is to reduce poverty. Political policies must be improved in order to reach this goal. One of the most serious problems in the effectiveness of these policies is the lack of integration and links between the different actions. If resources for combating poverty and expanding social rights are amplified in a non-integrated fashion without refined accompaniment and evaluation of the effects and results, they tend to be insufficient. Evaluating results and changing directions is an essential part of the process. These activities allow any social policies to be improved. They also allow for the true effects of the problem resolutions to be measured.

There are many ways of defining a social program. The most traditional method is that government and society donate something. On the other hand, most of the times the ideal is to establish some sort of trade. This concept allows the assistance cycle to be broken. It makes the beneficiary responsible and increases his or her self-esteem. The beneficiaries become responsible for the benefits they receive. This is the concept that is the foundation of the *Bolsa-Escola* program.

The pronouncement of Brazilian president, Fernando Henrique Cardoso, at the Stockholm Progressive Governance Summit, in February, 2002, expressed the desire to contribute to Africa by taking the *Bolsa-Escola* program to the continent:

It's possible that the Bolsa-Escola program will be taken to different parts of the world, especially to countries affected by child labor. This is a type of Social Marshall Plan that can encompass the entire planet on a social level. This initiative could eliminate child labor and strengthen education among the poor by guaranteeing income and other indirect benefits to these families.

The expansion of this program will not be difficult if the new steps taken involve world leaders from both the public and private sectors.

A Bolsa-Escola program with a global reach is not unthinkable within the context of the world's wealth.

To salvage these 250 million children around the world that have no access to school, a contribution of US\$40 to the poorest families would signify a total of US\$40 billion.

To provide an average of US\$ 20 monthly to each family of the 90 million children in Africa that do not have access to school would signify a total of US\$ 7.3 billion.

By paying an average monthly benefit of US\$ 20 per family, US\$ 5.2 billion would be necessary to bring 64 million children to school in 41 of the Highly Indebted Poor Countries (HIPC).

In relation to Latin America, US\$ 3.6 billion would be required to assure education and liberation from child labor to 22 million children that are not in school today. This would involve paying US\$ 40 monthly per family.

The Progressive Governance Network could adopt the Bolsa-Escola program as a contribution to ethical globalization. Economic development alone will not eradicate poverty. Expanding the Bolsa-Escola program could be a way of breaking the vicious cycle that perpetuates poverty. This cycle causes poverty in generation after generation. Every poor child is condemned to becoming a poor adult. When more poor children are born, the cycle continues.

*Investing in education makes it possible to build a bridge between the rich and the poor. This is necessary for us to have the hope of living in a better and more equal society in the twenty-first century.*⁹³

As a United Nations Organization in the area of education and culture, UNESCO has been accompanying and evaluating the impacts and effects the program has on the poorest families. This has been taking

⁹³ Cardoso, F. H. Pronouncement made by Brazilian president, Fernando Henrique Cardoso, at the Stockholm Progressive Governance Summit, in February, 2002

place since the first *Bolsa-Escola* experiences began in Brazil. In addition to this, UNESCO has been spreading information about the program in other countries around the world. UNESCO has also defended the proposal of exchanging debt for the *Bolsa-Escola* program, affirms the Representative in Brazil, Dr. Jorge Werthein:

In fact, the Bolsa-Escola experiences can help in the broader battle that UNESCO fights today. This is the guarantee of quality education for all. We are trying to take this proposal to the United Nations Council through UNESCO in Paris. (...) The proposal that we formulated was to become part of the Dialogue between Cultures and Civilizations agenda, or in a more specific way among the richest and poorest countries, to involve exchanging part of the external debt of the poorest countries for the Bolsa-Escola program. I am increasingly more certain that it is only through solidarity among nations that it will be possible to build lasting strategies for the combat against poverty.⁹⁴

Brazil is the country with the most representative Afro-descendent population in the world. Brazil recognizes slavery as a crime against humanity. In a way, this proposal offers a certain reparation for the indignities of slavery that still remain. These indignities include poverty and social exclusion. The combat against these situations is an ethical objective for our people.

Africa must overcome its condition of poverty and it is important to be as audacious as possible in order for this to happen. With this in mind, Brazil has begun to re-think its role in terms of the exchange of experience and technical cooperation with African countries. Brazil could play an important part in establishing programs in Africa that combat exclusion, mainly the *Bolsa-Escola* program.

Unfortunately, Africa, like Brazil, is still a continent where the *Bolsa-Escola* program is necessary. The program benefits allow for the assimilation of knowledge that is essential to self-sustainable development. The important protagonist role of education for poor

⁹⁴ WERTHEIN, J.; CUNHA, C. da. *Op. Cit.* p. 27.

children must be revealed in a strategy for combating social exclusion. This must occur in a way that breaks the generational cycle of poverty. History has proven that the program is a good direction to take towards these ends. Discovered 15 years ago, the program was established seven years ago by concerned Brazilians. These are concerned individuals that are worried about the inherent contradictions in our society. They want to find solutions to these problems.

BIBLIOGRAPHY

ADATO, M.; COADY, D.; RUEL, M. *Operation evaluation of Progresá from the perspective of beneficiary promoters, school directors, and health staff: final report*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.

ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi, e analisi empirica. *Revista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 420, 1982.

AMARTYA-SEN. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ANNAN, K. Building a Partnership for Girls' Education. In: WORLD EDUCATION FORUM. *Address*. Dakar, 26 April, 2000. Dakar: UNESCO, 2000.

ARAÚJO, C. H. Bolsa-escola: renda mínima associada à educação. In: CACCIA-BAVA, S. et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

_____. *A face jovem da exclusão: perfil das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília*. Brasília: CODEPLAN, 1998.

ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE. *Etude prospective/bilan de l'éducation en Afrique: projet de synthèse pour la biennale*. Paris: ADEA, 1999.

BARROS, R. P. de. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEJARANO, S. R. Programa de Garantia de Renda Mínima: a experiência de Campinas. In: CACCIA-BAVA, S. et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

BERMEO, F. E. *Por qué es necesario ejecutar el Programa Beca Escolar en Ecuador*. Equador: Programa de Protección Social, Ministério de Bienestar Social, Ministério de Educación y Cultura, 2002. (mimeografado).

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BUARQUE, C. *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*. Brasília: INESC, INED, 1987. (mimeografado).

- _____. _____. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BURSZTYN, M. (Org.) *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- CACCIA-BAVA, S. et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.
- CAMARGO, J. M. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*, 23 mar. 1993.
- CARDOSO, F. H. Bolsa-escola: programa de educação e redução da pobreza para países em desenvolvimento. In: REUNIÃO DE CÚPULA DE ESTOCOLMO SOBRE GOVERNANÇA PROGRESSISTA. *Documento*. Estocolmo, 22-23 fev. 2002.
- CARVALHO, M. C. B. de; BLANES, D. N. *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o Programa de Renda Mínima de Campinas*. São Paulo: IEE/PUC-SP, UNICEF, 1997.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIAS ECONÓMICAS. *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de indicadores de seguimiento: evaluación y seguimiento, 1998/2001*. Mexico: Encuestas de Evaluación, 2001.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- ECUADOR. Ministério de Bienestar Social; Ministério de Educación y Cultura. *Informe de avance del Programa Beca Escolar: Frente Social, Programa de Protección Social*. Ecuador: Ministério de Bienestar Social, Ministério de Educación y Cultura, Unicef, 2002.
- ESCOREL, S. Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, M. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- GALBRAITH, J. K. *A era da incerteza*. São Paulo: Pioneira, 1982.
- GERTLER, P. J. *An evaluation of the impact of progress on health care utilization and health status: final report*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, jul. 2000.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Secretaría de Educación. *Becas estudiantiles 2001: informe de seguimiento*. Buenos Aires: GCBA, jul. 2002.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Manual de execução dos programas bolsa-escola e poupança-escola*. Brasília: GDF, 1995.

GOMES, A. C. A política brasileira em busca da modernidade. In: NOVAIS, F. A. (Org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THE GUARDIAN, 26 jan. 2002.

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HODDINOTT, J.; SKOUFIAS, E. *The impact of progress on consumption: final report*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Aug. 2000.

IBGE. *Censo demográfico 2000*. Brasília: IBGE, 2001.

_____. *Pesquisa nacional por amostragem domiciliar, 1999*. Brasília: IBGE, 2000.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS; INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. *¿Está dando buenos resultados Progresar?* síntesis de la evaluación de impacto. Buenos Aires: IIPA, IFPRI, 2000.

IS THERE ANY WAY TO STOP CHILD LABOR ABUSES? *Business Week*, n. 3526, 12 may 1997.

LAVINAS, L. *Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Brasília: IPEA, 1998.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do Recife*. Brasília: OIT, Bird, Ipea, out. 2000.

MATSUURA, K. A. exclusão digital mantém desconectada, pelo menos, a metade da humanidade. In: _____. *A UNESCO e os desafios do novo século*. Brasília: UNESCO, 2002.

_____. *A UNESCO e os desafios do novo século*. Brasília: UNESCO, 2002.

MISSÃO CRIANÇA. *Programa Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul*: relatório de avaliação quantitativa e qualitativa. Campo Grande: Missão Criança, fev. 2000.

MORAES A.; SANT'ANA, S. R. *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF*. Brasília: Fundação Esquel, UNICEF, UNESCO, 1997.

NASCIMENTO, E. P. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

- _____. Juventude: novo alvo da exclusão social. In: BURSZTYN, M. (Org.) *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- PARIJS, V. *Entrevista para o Jornal Folha de São Paulo*, 25 ago. 2002.
- PAUGAM, S. *L'Europe face à la pauvreté: les experiences nationales de revenu minimum*. Paris: Ministère de l'Émploi et de la Solidarité. 1999.
- PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano*. Brasília: PNUD, 2002.
- RAMONET, I. *Geopolítica do caos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- ROUSSEAU, J.-J. *Du contrat social*, livre I, chapitre IX, De l'Etat Civil.
- SANÉ, P. *Abolir la pobreza no es una utopia, sino todo lo contrario...* Paris: UNESCO. (mimeografado).
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA BOLSA-ESCOLA. *Bolsa-escola, pobreza e cidadania*. Brasília, 2001. Brasília: UNESCO. 2001.
- SEMINARIO INTERNACIONAL DE BOLSA-ESCOLA. *Ponencia*. Buenos Aires, may 2002. Buenos Aires: Secretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.
- SOROS, G. *George Soros on globalizacion*. New York: Public Affairs, 2002.
- SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TEIXEIRA, J. R. M. Uma alternativa se abre. *Folha de São Paulo*, 12 ago. 1995.
- UNESCO. *Anuário estatístico, 1998*. Paris: UNESCO, 1999.
- _____. *UNESCO Brasil: novos marcos de ação*. Brasília: UNESCO, 2001.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Statistical profiles of the least developed countries*. New York : United Nations, 2001.
- WAISELFISZ, J.; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C. *Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO, 1998.
- WERTHEIN, J. R.; KAYAYAN. Prólogo. In: WAISELFISZ, J. (Coord.). *Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO, 1998.
- WERTHEIN, J.; CUNHA, C. da. *Políticas de educação: idéias e ações*. Brasília: UNESCO, 2001. (Cadernos Unesco Brasil. Série educação; 6).
- THE WORLD BANK. *Global development finance: country tables*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- WORLD EDUCATION FORUM. *Address*. Dacar, 26 April, 2000. Dacar: UNESCO, 2000.

SUPPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY¹

- ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C.; WAISELFISZ, J. J. *Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO, 1998.
- AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H.; BUARQUE, C. Bolsa-escola e renda mínima: similitudes e diferenças. In: _____; _____; _____. *As dimensões do projeto político pedagógico*. Campinas, SP: Papirus, 2001.
- AGUIAR, M.; BUARQUE, C.; CASTRO, V. Um pouco da história da bolsa-escola. In: _____; _____; _____. *Serviço social e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2001.
- ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi, e analisi empirica. *Revista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 361-421, 1982.
- ANNAN, Kofi: Building a partnership for girls' education. In: WORLD EDUCATION FORUM, Dacar, 26 Apr., 2000. *Address*. Dacar: UNESCO, 2000.
- ARAÚJO, C. H.; NASCIMENTO, E. P. Bolsa-escola: effects e potential, In: GENERAL POPULATION CONFERENCE IUSSP-INTERNATIONAL UNION FOR THE SCIENTIFIC STUDY OF POPULATION, Campinas, 2001. *Brazilian demography*. Campinas-SP: ABEP-Brazilian Association of Population Studies, 2001.
- _____. Bolsa-escola cidadã: renda mínima associada à educação In: CACCIA-BAVA, Sílvio et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: polis, 1998.
- _____. *A face jovem da exclusão: perfil das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília*. Brasília: Codeplan, 1998.
- _____. Migrações e vidas nas ruas. In: BURSZTYN, M. (Org.) *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- ARCE, T. *Bolsa-escola, educação e esperança no Vale do Jequitinhonha*, Belo Horizonte: SEE MG, 2001.

¹ This is a preliminary bibliography. It is not a complete bibliography on the Bolsa-Escola Program. Some of the included publications are not exclusively related to the theme. Many of them contain references to the program

BEJERANO, S. R. Programa de Garantia de Renda Mínima: a experiência de Campinas, In: CACCIA-BAVA, Sílvio et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

BUARQUE, C. *A aventura da universidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, Paz e Terra, 1994.

_____. *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*. Brasília: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea e Instituto Nacional de Educação a Distância, 1987. (mimeografado).

_____. _____. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. *A segunda abolição: um manifesto proposta para a erradicação da pobreza no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BURSZTYN, M.; ARAÚJO, C. H. *Da utopia à exclusão: vivendo nas ruas de Brasília*. Brasília: Codeplan, Garamond, 1997.

_____. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CACCIA-BAVA, S.; BEJERANO, S. Propostas para a melhoria do desempenho dos PGRM, In: _____. et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Polis, 1998.

CAMARGO, J. M. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*, 23 mar. 1993.

_____. Os miseráveis 2. *Folha de São Paulo*, 12 ago. 1995.

CAMPINEIRO, D. *Programa de renda mínima e educação de crianças carentes: a experiência de Campinas*. 1999. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

CARDOSO, F. H. Bolsa-escola: programa de educação e redução da pobreza para países em desenvolvimento. In: REUNIÃO DE CÚPULA DE ESTOCOLMO SOBRE GOVERNANÇA PROGRESSISTA. *Documento*. Estocolmo, 22-23 fev. 2002.

CARVALHO, M. C. B. de; BLANES, D. N. *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o programa de renda mínima de Campinas*. São Paulo: IEE/PUC-SP, UNICEF, 1997.

CASTRO, V. M. *Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasilia Bolsa-escola educational program*. Reading: Reading University/ Faculty of Educational and Community Studies, 1999.

DURYEA, S. *Children's advancement through school in Brazil: the role of transitory shocks to household income*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1998.

- EZERMANI, K.; SUBBARAO, K. *Social assistance and poverty-targeted programs: a toolkit for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Poverty Reduction and Economic Management Network, The World Bank, 1998.
- FILMER, D.; PRITCHETT, L. *The effect of household wealth on educational attainment: demographic and health survey evidence: policy research working paper*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- FOGAÇA, J. R. *Completando a renda no ramal da fome: o estudo de um programa de renda mínima*. 1998. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.
- FONSECA, A. M. M. da. *O debate sobre família e a política de renda mínima*. 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras, Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- GERTLER, P. *A preliminary evaluation of the impact of PROGRESA on health and health utilization*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal. *Bolsa-escola: the end of child labor*. Brasília: GDF, 1997.
- _____. *Bolsa-escola e poupança -escola*. Brasília: GDF, 1995.
- _____. *Manual de execução dos programas bolsa-escola e poupança-escola*. Brasília: GDF, 1995.
- ILAHÍ, N. *Children's work and schooling under shocks: does gender matter?: evidence from the Peru LSMS Panel Data, background paper for engendering development*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- _____; SEDLACEK, G.; SASAKI, M. *Child labor, poverty and education: empirical evidence from some Latin American Countries*, Washington, D.C.: Human Development Network/Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 2000.
- KLEIN, R. *Repetition and dropout in Brazil: measurement issues in* Randall & Anderson (eds.) *Schooling for Success: Preventing Repetition and Dropout in Latin American Primary Schools*, M.E. Sharpe, New York, 1999.

KNAUL, F. *How early employment and school dropout affect labor market returns in Mexico*. Washington, D.C.: Poverty Reduction and Economic Management Network/Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 1999. (mimeografado).

LAVINAS, L. *¿Renta mínima o beca escolar?: paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas*. De igual a igual: el desafío del estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 1999.

_____. *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

_____ et al. *Combatendo a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife*, 2000. (mimeografado).

_____ et al. *Combining compensatory and redistributive benefits: the challenge of social policies in Brazil*, forthcoming. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____; VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1997. (Texto para discussão, nº 534).

MISSÃO CRIANÇA. *Bolsa-escola: uma alternativa de política pública municipal*. Brasília: Missão Criança, 2000.

_____. *Bolsa-escola: A proposal for África*. Brasília: Missão Criança, 2000.

_____. *Bolsa-escola: a poverty relief project for the HIPC countries*. Brasília: Missão Criança, 2001.

_____. *Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul: avaliação quantitativa e qualitativa*. Brasília: Missão Criança, fev. 2000.

_____. *100 perguntas e respostas que você precisa saber sobre a bolsa-escola*. Brasília: Missão Criança, 1999.

_____. *A global poverty recovery plan: bringing children first*. Brasília: Missão Criança, 1999.

_____. *O que você pode fazer para erradicar o trabalho infantil no Brasil*. Brasília: Missão Criança, 1999.

_____. *Onze ações concretas que você pode adotar para cuidar das crianças do seu município, uma cartilha para os prefeitos municipais*. Brasília: Missão Criança, 2000.

- _____. *Três anos de conquistas: relatório de atividades, 1999-2001*. Brasília: Missão Criança, 1999.
- _____. *What is bolsa-escola*. Brasília: Missão Criança, 2001.
- MORAES A.; SANT'ANA, S. R. *Avaliação do Programa Bolsa-Escola Cidadã do GDF*. Brasília: Fundação Esquel, UNICEF, UNESCO, mai. 1997.
- MOURA, A. S. *Programa de erradicação do trabalho infantil na Zona da Mata de Pernambuco*. Washington, D.C.: Human Development Network, Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 1999.
- NASCIMENTO, E. P. La increíble y simple experiencia de la beca escolar en Brasília: preparando la globalización sin rumbos. *Revista de Innovaciones Educativas*. Buenos Aires: a. 3, n. 24, out. 1996.
- _____. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998.
- PAES DE BARROS, R.; MENDONÇA, R. *Uma avaliação dos custos e dos benefícios da educação pré-escolar*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1999.
- PROGRESA. *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Ciudad de Mexico: Secretaría de Desarrollo Social, Government of Mexico, 1999.
- RAMOS, M. de A. *O Programa Bolsa Familiar para a educação no Distrito Federal: um estudo no Paranoá*. 1997. Dissertação (Mestrado) - UnB, Faculdade de Educação.
- RANDALL, L.; ANDERSON, J. *Preventing repetition and dropout in Latin America: Argentina, Brasil, Chile and México*. Fundação Ford, Fundação Tinker.
- ROCHA, S.; *Child labor in Brazil and the Program for Eradication of Child Labor: the case of Pernambuco*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.
- _____. *Minimum income programs: how do they apply to the Brazilian Nuclei?* Washington, D.C.: World Bank, Human Development Network, Latin America and Caribbean Region, mar.1998. (World Bank Report).
- _____; SABÓIA, J. *Programas de renda mínima linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

_____; _____. Programas de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In: IPEA. *Programas de garantia de renda mínima: uma coletânea*. Brasília: IPEA, out. 1997.

SANT'ANA, S. R.; MORAES, A. *Avaliação do Programa Bolsa Escola do GDF*. Brasil: Fundação Grupo Esquel, 1997.

SCHULTZ, T. P. *Preliminary evidence of the impact of PROGRESA on school enrollments from 1997 and 1998*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 1999.

SEDLACEK, G. ILAHI, N.; GUSTAFFSON-WRIGHT, E. *Brazil: an assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington, D.C.: Human Development Department, Latin America and Caribbean Region, The World bank, 2000.

SILVA, L. dos S. *Apoio Financeiro Familiar e Desempenho Escolar dos Filhos: a Experiência do Distrito Federal*, Pibic, Relatório de Pesquisa, UnB, Departamento de Serviço Social, 1997.

SKOUFIAS, E.; DAVIS, B.; BEHRMAN, J. *An evaluation of the selection of beneficiary households in the Education, Health and Nutrition Program (PROGRESA) of Mexico: preliminary*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 1999.

SOROS, G. *George Soros on globalizacion*. New York: PublicAffairs, 2002.

TEIXEIRA, J. R. M. Uma alternativa se abre. *Folha de São Paulo*, 12 ago. 1995.

THOMAS, M. R. Growth and recessions: an episodic analysis of their effect on employment income and poverty in metropolitan Brazil since 1982. Washington, D.C.: Brazil Country Management Unit, The World Bank, 1999. (Working Paper) (mimeografado).

UNDP. *Human development report*. New York: Oxford University Press, 2000.

WASELFISZ, J. J. *Resumen ejecutivo del informe Programa de Becas Escolares del Distrito Federal de Brasil: de igual a igual, el desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 1999.

BOLSA-ESCOLA

L'éducation pour combattre la pauvreté

Marcelo Aguiar et
Carlos Henrique Araújo

Brasília, novembre 2002

□ UNESCO 2002 Edition publiée par le Bureau de l'UNESCO au Brésil

Les auteurs sont responsables du choix et de la présentation des faits contenus dans ce livre, ainsi que des opinions qui y sont exprimées, qui ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas cette organisation. Les indications de noms et la présentation de matériel dans le livre n'impliquent aucune manifestation d'opinion de la part de l'UNESCO quant à la situation juridique de tout pays, territoire, ville région ou de leurs autorités, ni de la délimitation de leurs frontières ou limites

editions UNESCO BRASIL

Conseil éditorial de l'UNESCO au Brésil

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comité pour le domaine de l'éducation

Angela Rabelo Barreto
Célio da Cunha
Candido Gomes
Lúcia Maria Resende
Marilza Machado Regattieri

Traduction/Révision: Manuel Girard

Assistante éditoriale: Larissa Vieira Leite

Mise en page: Fernando Brandão

Projet graphique: Edson Fogaça

© UNESCO, 2002

Bolsa escola: l'éducation pour combattre la pauvreté /
organization du Marcelo Aguiar et Carlos Henrique
Araújo. – Brasília : UNESCO, 2002.
150p.

1. Éducation-Brazil 2. Problème Social-Brazil 3. Pauvreté-
Brazil I. Aguiar, Marcelo II. Araújo, Carlos Henrique
III. UNESCO

CDD 370



Organization des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
Représentation au Brésil
SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.
70070-914 – Brasília – DF – Brasil
Tel.: (55 61) 321-3525
Fax: (55 61) 322-4261
E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

A PROPOS DES AUTEURS

MARCELO AGUIAR

Il est né à Brasilia en 1962. Architecte, il fut chef du département d'Articulation et d'Intégration interinstitutionnelle de l'institut national de Colonisation et de Réforme agraire (1993/1994) et secrétaire adjoint à l'Enfance et à l'Assistance sociale du gouvernement du District fédéral (1995-1998). Il est actuellement secrétaire-exécutif de l'ONG Missao Criança.

Il fut consultant de la Banque Interaméricaine de Développement – BID pour la mise en oeuvre du programme Bolsa-Escola en Equateur (1999), consultant de l'UNICEF pour le développement du programme de protection sociale en Bolivie (2000), consultant du PNUD pour le développement et la mise en oeuvre du programme adjoint de solidarité dans l'état de l'Acre (2001), consultant de l'UNICEF pour le programme d'éducation, de santé et d'alimentation – PROGRESA au Mexique (2001) et pour la mise en oeuvre du programme Beca-Futuro en Bolivie (2002).

Il est l'auteur du livre *A Força de uma Idéia – A história da Bolsa-Escola* (2001) et de nombreux articles sur les politiques sociales

CARLOS HENRIQUE ARAÚJO

Il est né à Brasilia en 1969. Titulaire d'un DEA en Sociologie de l'université de Brasilia (1995), il fut conseiller spécial du gouverneur du District fédéral (1995-1996) et du gouverneur de l'état de l'Amapa (1999-2000), ainsi que directeur de recherches de la Compagnie Planalto Central (1996-1998).

Il est consultant dans le domaine des sondages d'opinion publique. Il fut consultant du PNUD pour le développement et la mise en oeuvre du programme adjoint de solidarité de l'état de l'Acre (2001) et pour la mise en oeuvre de Bolsa-Escola à Sao Tomé et Príncipe, et consultant de l'UNICEF pour la mise en oeuvre du programme Beca-Futuro en Bolivie (2002).

Il est l'auteur du livre *A Força de uma Idéia – A história da Bolsa-Escola* (2001) et de plusieurs livres sur la population des sans-logis et les enfants ou adolescents des rues, ainsi que d'articles sur la théorie sociologique, l'épistémologie, la méthode de recherche, les politiques sociales et la pauvreté. Il est actuellement directeur du suivi et de l'évaluation de *Missao Criança*.

SOMMAIRE

Présentation	9
Resumen	13
1 Des Alternatives à L'exclusion Sociale	15
2 Breve Histoire de Bolsa-Escola	37
3 Bolsa-Escola Traverse les Frontières	51
4 Les Effets de Bolsa-Escola sur la Construction de la Citoyennete	79
5 Proposition Pour L'afrique	113
6. Conclusion	133
Bibliographie	141
Bibliographie Complémentaire	145

PRÉSENTATION

L'UNESCO est le défenseur du patrimoine de l'humanité. Grâce à elle, des milliers d'oeuvres culturelles ou de paysages naturels sont protégés contre le vandalisme de la modernisation sans contrôle. Avec ce livre, l'UNESCO montre qu'elle cherche aussi à protéger le patrimoine le plus important de l'humanité : les enfants.

Outre qu'ils constituent à eux seuls un patrimoine, les enfants sont les créateurs de nouveaux patrimoines futurs et les gardiens du patrimoine existant. Rien ne sert de protéger le patrimoine actuel si l'humanité future ne peut en profiter ; peu sert de protéger le patrimoine actuel si les générations futures ne le conservent pas ; et il serait dommage que l'humanité n'ait qu'un patrimoine ancien à conserver et dont profiter, sans l'élargir constamment.

C'est pour tout cela qu'outre le fait que les enfants en soi sont notre principal patrimoine, ils sont aussi les gardiens et les enrichisseurs du patrimoine, ainsi que ses futurs usagers. Ils doivent donc non seulement être vivant et sains, mais aussi être cultes, et donc éduqués.

Malheureusement, dans ce monde du début du XXI^e siècle, 250 millions d'enfants travaillent au lieu d'étudier. La modernité est construite sur les épaules de ces enfants qui ne seront pas capables de profiter pleinement de ce patrimoine aujourd'hui protégé par l'UNESCO, ne pourront contribuer que maigrement à son élargissement et n'auront probablement pas le goût de protéger. C'est dans le cadre de son rôle de promoteur de l'éducation et de défenseur du patrimoine que l'UNESCO publie ce livre qui apporte au monde entier une expérience couronnée de succès dans la lutte pour la généralisation de l'école : la protection de notre principal patrimoine.

Bolsa-Escola est une idée simple permettant de défendre notre futur en protégeant le présent de nos enfants, en les mettant à l'école et non dans la rue ou au travail. Elle est née de l'urgence de trouver une solution au problème des enfants laissés hors de l'école, ainsi que d'une idée simple : si les enfants n'étudient pas parce que leurs familles sont

pauvres, payons leurs parents pour qu'ils puissent aller à l'école. D'un seul mouvement, on créerait des revenus, on alimenterait mieux les enfants et leurs parents, on provoquerait une dynamique économique locale et, par dessus tout, on maintiendrait les enfants à l'école.

Cette idée, formulée depuis longtemps et mise en oeuvre à partir de 1995 dans la ville de Brasilia, avait commencé à s'étendre à d'autres villes et d'autres pays. Elle a été lancée sur le plan national au Mexique en 1997 et dans tout le Brésil en 2001, et est en phase d'implantation nationale en Bolivie. Le programme existe au niveau des communes ou des états dans plusieurs autres pays latino-américains. Au total, on peut estimer à près de 20 millions le nombre d'enfants qui en profitent.

Les résultats du programme ont été évalués par plusieurs institutions nationales de ces pays ainsi que par des organismes internationaux tels que la Banque Mondiale, avec le soutien et les encouragements de la BIS, de l'UNICEF, de l'UNESCO, de l'OIT et du propre secrétaire-général des Nations Unies, M. Kofi Annan. Il ne fait pas de doute que Bolsa-Escola est en passe de devenir un programme mondial qui pourra en quelques années changer la réalité de l'enfance pauvre, abandonnée ou travailleuse. En publiant ce livre, l'UNESCO donne une grande contribution à la diffusion de cette idée dans le monde entier.

Nous espérons qu'un grand nombre de personnes engagées dans la défense des enfants, ce patrimoine de l'humanité, et désireuses que la civilisation future soit équilibrée et juste, utilisent ces données et ces informations pour que nous puissions réaliser un grand programme mondial pour l'éradication de l'exclusion sociale en investissant dans les enfants. Une sorte de Plan Marshall social mondial qui ne coûterait que 0,1% des richesses mondiales par an pour garantir que toutes les familles pauvres reçoivent 40 dollars par mois en moyenne pour pouvoir placer leurs enfants à l'école.

Ce programme créerait intantanément des revenus dans les communautés pauvres et, à moyen terme, éliminerait l'exclusion sociale à travers l'universalisation de l'éducation. Ce qu'a fait le Plan Marshall après la seconde Guerre pour récupérer l'économie de l'Europe, les riches du monde le feraient maintenant pour récupérer la pauvreté

sociale. En une génération, si tous les enfants terminaient leurs études secondaires, le monde aurait un patrimoine bien plus important en culture, décence, efficacité et surtout en solidarité internationale.

Nous espérons que ce livre puisse contribuer à toutes les actions destinées à servir cette tâche. Et quand cela se produira, le monde n'en sera que plus reconnaissant encore au travail de l'UNESCO.

Cristovam Buarque

Professeur à l'université de Brasilia
Sénateur

Jorge Werthein

Directeur de l'UNESCO au Brésil

RESUMEN

La presente publicación parte de la percepción de que el aumento de las desigualdades sociales y de la pobreza ha generado el fenómeno de la exclusión social, es decir, la ampliación creciente de la distancia entre los que tienen y los que no tienen los bienes producidos por la constante e intensa innovación tecnológica.

Para enfrentar el gran desafío que representa la reducción de la pobreza se han utilizado algunos instrumentos de políticas sociales entre las cuales destaca la Beca Escolar como la más importante. Se trata de un programa pionero implantado en el Distrito Federal de Brasil en 1995 y que se ha expandido hasta su adopción en ámbito nacional desde 2001.

Hay experiencias internacionales como las de México, Ecuador y Argentina que comprueban su eficacia cuando se verifican los índices relativos a la permanencia de los niños en la escuela, a la reducción del número de alumnos repetidores, al aumento de la escolaridad, al incremento de las oportunidades de conquistar mejores puestos de trabajo en el futuro, a la reducción del trabajo infantil, al aumento de la racionalidad económica y a las relaciones de poder entre el hombre y la mujer, entre otros.

Ante la constatación de la inmensa pobreza en la que vive el continente africano, se propone crear un fondo internacional administrado por una de las agencias de las Naciones Unidas que actuaría como una especie de Banco del Niño responsable de administrar los recursos provenientes del canje de parte del servicio de la deuda externa de los países más pobres, controlando su aplicación y monitoreo.

Por último, al reflexionar sobre los débiles resultados del crecimiento económico en lo tocante a la disminución de la pobreza en escala mundial, los autores sugieren una estrategia de base ética en la que la justicia social sea la directriz fundamental a incorporar al desarrollo sustentable.

1. DES ALTERNATIVES À L'EXCLUSION SOCIALE

“Il n'existe aucune question d'ordre économique aussi importante que de savoir pourquoi tant de gens sont si pauvres”.

(John Kenneth Galbraith , 1977).

PAUVRETÉ, INÉGALITÉ ET EXCLUSION SOCIALE

Pauvreté

Une partie de la population sans toit, des enfants et des adolescents demandant l'aumône ou pratiquant de petits larcins, des villes sans tout-à-l'égout, des milliers d'analphabètes, le chômage, les favelas, les quartiers palafittes, la violence urbaine, le trafic de drogues, les personnes flagellées par le froid ou la sécheresse, la mortalité infantile, la malnutrition et la faim sont des éléments de la tragédie collective qu'on a pris l'habitude d'appeler la misère. Cette infortune a des profondes racines mondiales qui déterminent l'histoire d'une bonne partie de la planète.

Etre pauvre ce n'est pas seulement avoir peu ou pas d'argent, comme l'ont déjà affirmé d'innombrables économistes et spécialistes, même s'il existe de par le monde près de 1,3 milliards de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour.¹ La situation de pauvreté touche les diverses dimensions de la condition humaine.

On peut être pauvre parce qu'on a moins d'informations, moins d'accès à des biens universels tels que l'éducation et la santé, pas le droit aux transports, à un toit pour s'abriter, aux loisirs, à un moment de repos. Plus de 113 millions d'enfants n'ont pas accès à l'enseignement primaire, et un sixième de la population mondiale âgée de plus de quinze ans ne sait ni lire ni écrire (Matsuura, 2002, pág.16).

¹ MATSUURA, K. A. A UNESCO e os desafios do novo século. Brasília: UNESCO, 2002. p. 16.

Le problème de la définition de la pauvreté est extrêmement complexe. Les analyses se restreignent généralement à la question des revenus parce que c'est l'information la plus facile à obtenir. Mais dans une définition plus générale, l'état de pauvreté est directement lié aux standards historiques culturels des minimums nécessaires pour avoir une vie digne. Dans la société occidentale démocratique, les minimums nécessaires ne se limitent pas aux biens matériels. Ils incluent aussi les biens symboliques et les droits fondamentaux des domaines de la politique, du social et de la liberté. Selon la définition utilisée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), qui considère la pauvreté comme l'absence de choix et d'occasions fondamentales pour le développement de la vie humaine, le phénomène est constitué de trois axes principaux: la pauvreté matérielle, la pauvreté intellectuelle et la pauvreté sociale.²

“La pauvreté ne peut évidemment pas être définie de façon unique et universelle, mais on peut toutefois affirmer qu'elle se réfère à des situations de carence dans lesquelles les individus n'arrivent pas à maintenir un standard de vie conforme aux références socialement établies dans chaque contexte historique”.³

La réduction des petits malheurs à une macropauvreté économique masque les diversités et des détails importants pour la compréhension du phénomène. Ces derniers doivent être connus dans leurs nuances et les relations qui les unissent. Il existe même des différences internes à la pauvreté que l'on doit aux caractéristiques intrinsèques des individus. Ce phénomène est marqué par des différenciations imposées par le marché et par des relations fondées sur le préjugé.

Il y a de par le monde presque 900 millions d'analphabètes, dont deux fois plus de femmes que d'hommes. Les estimations indiquent que 51% de la population de l'Afrique sub-saharienne vivront dans des conditions de pauvreté à partir de 2005⁴. Au Brésil, il faut tenir compte

² WAISELFISZ, J.; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C. Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998. p. 19.

³ BARROS, R. P. de. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 22.

⁴ MATSUURA, K. A. Op. Cit. p. 16.

de différenciations internes importantes pour comprendre la question. Qu'on en juge: en 2000, 13,63% de la population brésilienne de plus de quinze ans d'âge était analphabète (dans la région du Nordeste, ce pourcentage atteignait 24,57%)⁵. En 1999, 8,27% des blancs ne savaient ni lire ni écrire, alors que chez les non blancs – métisses et noirs – 19,81% se trouvaient dans cette condition⁶.

“Le nouveau paradigme affirme que le développement ne peut pas être compris comme l'abondance économique. Et que la qualité de vie humaine dépend d'éléments qui ne sont ni monétaires ni mesurables du point de vue économétrique (par le PIB, par exemple). Cette perspective ample fait apparaître des dimensions qui ne sont ni économiques ni quantitatives, et ouvre un espace à des réponses sociales concrètes dépassant l'argument simpliste selon lequel on combat la pauvreté par la croissance économique. En d'autres mots, en tenant compte des aspects non monétaires de la pauvreté, il devient possible de penser à des contributions significatives qui émanent des connaissances générales et ne se réduisent plus aux canons des théories économiques”⁷

L'effet le plus structurel de la pauvreté est la réduction substantielle de la liberté de choisir. Pour le pauvre, les déterminants sociaux et l'offre réduite de biens symboliques et matériels réduisent dramatiquement les possibilités de choix. Très souvent, le père ne peut pas choisir l'école de ses enfants, a peu de chances d'exercer sa vocation, ne possède pas le droit de planifier. La pauvreté c'est aussi la réduction de l'espace des petites et des grandes libertés, du choix de ce que l'on va manger au choix de pour qui on va voter. Cela se reflète directement dans les nations. Quatre-vingt-dix pour cent de la recherche de pointe est concentrée dans les pays du centre, et sur ce total, 60% sont le fait d'institutions privées.⁸

⁵ IBGE. Censo demográfico 2000. Brasília: IBGE, 2001.

⁶ IBGE. Pesquisa nacional por amostragem domiciliar, 1999. Brasília: IBGE, 2000.

⁷ UNESCO. UNESCO Brasil: novos marcos de ação. Brasília: UNESCO, 2001.

⁸ MATSUURA, K. A. Op. Cit. p. 142.

Les pauvres sont donc soumis à des situations de privation de leurs capacités. Les exemples en sont nombreux: victimes de la sécheresse obligés à quitter leur terre natale pour survivre, travail infantile imposé aux familles pour des questions de vie ou de mort, éducation et santé inexistantes ou de mauvaise qualité.

“(…) la pauvreté doit être vue comme une privation de capacités fondamentales et pas simplement comme un faible niveau de revenus, qui est le critère traditionnel d'identification de la pauvreté. La perspective de la pauvreté en tant que privation de capacités ne retire rien à l'idée que les revenus insuffisants en sont clairement une des causes principales, puisque le manque d'argent peut être une des raisons primordiales de la privation de capacités d'une personne.”⁹

D'autres différences ne sont pas moins significatives pour comprendre le phénomène de la pauvreté. Dans les quartiers pauvres des grandes villes d'Amérique latine ou du continent africain, il n'y a pas de squares, de parcs ou d'espaces communs pour les jeunes. Dans les quartiers aisés des mêmes villes on trouve des jardins publics, des terrains de sports et des espaces de loisir. Un enfant de classe moyenne, de famille aisée, a accès à la littérature, au câble, aux langues étrangères, aux voyages de vacances, aux habits à la mode, aux fêtes d'anniversaire, aux jouets, à Internet.¹⁰

La vie quotidienne d'un enfant pauvre est bien différente. Son espace ludique est immensément réduit. Il doit devenir prématurément adulte, à cause de l'excès de violence du quartier, parfois de la violence domestique, du travail intense à la maison, de la négligence des écoles, du manque de matériel scolaire et, de façon définitive, du travail infantile, expression maximale du processus d'exclusion de l'enfance.

Les adultes pauvres sont généralement plongés dans le marché du travail parallèle, sans perspectives, dans une lutte pour survivre et faire survivre leurs enfants. Pratiquement aucun d'entre eux n'a accès aux processus de construction de la citoyenneté ou de participation

⁹ AMARTYA-SEN. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 109.

¹⁰ “L'exclusion informatique garde plus de la moitié de l'humanité déconnectée”. MATSUURA, K. Op. Cit. p. 47.

politique, ne serait-ce que minime, aux décisions de leurs villes, de leurs états ou de leurs pays. Ils sont dépouillés, ils servent, dans le meilleur des cas, de chiffres manipulables et sont soumis à des intérêts souvent contraires aux leurs. Pour les plus vieux, cela se traduit par un taux: celui de l'espérance de vie. Ils vivent moins que les plus riches. Dans le monde, l'espérance de vie est de 66,9 ans. Dans les pays riches, elle est de 78,2 ans; dans les pays pauvres, de 51,9 ans. En Afrique sub-saharienne, de 48,7 ans¹¹.

Un autre effet visible de la pauvreté est celui de la dépendance étroite des pauvres à l'égard de l'assistance sociale. Dès sa naissance, l'état social a été constitué non pas dans le but de compenser l'inégalité des chances, mais de corriger et de contraindre les individus pauvres, considérés dans leur majorité comme ineptes ou vagabonds. La pauvreté était comprise comme un attribut de l'individu, et le rôle de l'Etat était de corriger la situation au moyen de deux grands instruments, la charité et la coercition. Les pauvres étaient vus et perçus comme des espèces de marginaux. Ils étaient en marge, ils étaient ineptes, pour des raisons que l'on considérait comme individuelles et non pas sociales et collectives.

*“Pendant presque tout le XIXe siècle l'assistance aux pauvres s'accompagnait de mesures disciplinaires répressives qui, bien qu'ayant été atténuées pendant les vingt dernières années du XVIIIe, n'avaient toutefois pas été abolies. (...) Le contrôle de la pauvreté était placé à la charge d'une sorte de police des pauvres. Les inactifs et les mendiants étaient placés dans des maisons de travail et de correction.”*¹²

Cette façon de considérer la pauvreté a connu une longue hégémonie dans le monde entier. Les spécialistes considéraient la question sociale comme une question de police. Les pauvres du monde étaient vus et compris tantôt comme des individus incapables, tantôt comme des délinquants que l'on devait réprimer. La charité et la répression furent les piliers du contrôle social pendant les premiers siècles de la modernité.

¹¹ PNUD. Relatório do desenvolvimento humano. Brasília: PNUD, 2002.

¹² ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi, e analisi empirica. Revista Italiana di Scienza della Politica, v. 12, p. 420, 1982.

Les données historiques montrent des changements significatifs dans le traitement accordé aux pauvres. Pendant la deuxième moitié du XXe siècle, l'assistance sociale devient un moyen efficace de créer des relations démagogiques et paternalistes entre les personnes dépourvues et l'Etat. Dans les sociétés occidentales, le vote, important instrument de démocratie et de liberté, devient un simple instrument d'échange au détriment de l'idéal démocratique qui en fait un choix rationnel à partir d'intérêts liés au futur collectif et individuel. On échange sa voix contre un quelconque bénéfice immédiat, sans conséquences sur la transformation des structures économiques ou même des situations de pauvreté.

*"Le grand défi auquel se confrontaient les nations coloniales (...) impliquait deux prémisses. D'un côté la reconnaissance d'un certain paradigme de politique moderne, comprise comme le monde des citoyens rationnels et des procédures administratives impersonnelles, monde qui existait de fait dans les pays développés. De l'autre, la nécessité de comprendre une réalité sociale qui lui était opposée, car elle se fondait sur des schémas traditionnels d'autorité – personnalisée et émotionnelle – qui ne pouvaient être ignorés ou négligés, sous peine d'échec total."*¹³

Ce type de relations entre l'Etat et ses agents politiques et les pauvres a marqué et marque encore clairement l'espace public occidental, principalement dans les pays dits périphériques. Un immense marché politique est exploité de façon symptomatique. Les échanges ont lieu en fonction des manques des électeurs. Auparavant considérée comme une forme de contrainte sur les plus démunis, l'assistance est maintenant comprise et pratiquée comme une source importante d'adhésion et de bénéfices politiques.

Le diagnostic de la situation montre qu'il est fondamental de reconstruire la pratique et la vision de l'assistance sociale. Les pauvres ne doivent pas être instrumentalisés. On avait auparavant la certitude que leur pauvreté se devait à des défauts personnels qui devaient être corrigés. Puis on les a considérés comme nécessaires à la reproduction

¹³ GOMES, A. C. A política brasileira em busca da modernidade. In: NOVAIS, F. A. (Org.). História da vida privada no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 499.

des pouvoirs, et notamment du pouvoir politique. La transformation des pratiques d'assistance en politiques sociales concrètes doit tenir compte des aspects éthiques, mais surtout comprendre que la croissance de la pauvreté et de l'inégalité provoque des déviations sociales sérieuses qui ont un impact sur la structure de fonctionnement des sociétés. Un exemple symptomatique en est le phénomène de la violence. L'association de l'impératif éthique du combat contre la pauvreté avec la perception pragmatique des dysfonctionnements sociaux causés par la généralisation de l'indigence doit être l'axe d'orientation des nouvelles politiques sociales.

Pauvreté et inégalité

La modernisation a rendu la vie sociale plus complexe. Le quotidien a été envahi par un série de biens de consommation qui ont induit les groupes sociaux à formuler des désirs plus variés et plus complexes. L'exemple le plus symptomatique en est l'espace domestique. Auparavant considéré comme un lieu simple, compris à peine comme le locus de l'intimité et du repos, le foyer est devenu aujourd'hui un espace incluant de l'intimité au loisirs, en passant par les outils de communication mondiale.

Le monde social a produit un immense bric-à-brac de produits et d'équipements créés par une innovation technologique constante et intense et qui sont aujourd'hui considérés comme indispensables à la vie humaine. En conséquence, la distance entre les indigents et ceux qui ont accès à ces biens a augmenté de façon dramatique. La définition de la pauvreté doit donc tenir compte des nouvelles dimensions de la vie sociale. Les aspects symboliques et matériels sont des éléments essentiels pour déterminer qui est pauvre et qui ne l'est pas, ainsi que leur niveau de pauvreté.

On voit donc que bien qu'indissociables, les concepts d'inégalité sociale et de pauvreté ne sont pas exactement synonymes¹⁴. L'inégalité joue un rôle fondamental dans la nouvelle compréhension de la

¹⁴ "Pendant les dernières années du XXe siècle, il est devenu de plus en plus clair que pauvreté et inégalité sont des problèmes difficilement dissociables. On entend par pauvreté le degré de choix de chaque individu. La pauvreté signifie que les choix personnels sont empêchés par des contraintes d'ordre économique et social.". UNESCO. Op. Cit. p. 27.

question. On peut par exemple imaginer un pays pauvre, mais sans inégalité. Ou de même, un pays riche mais inégal. Ou encore un pays pauvre et inégal. Un exemple frappant est celui du Brésil, pays possédant d'immenses ressources et un produit interne brut élevé mais présentant les taux d'inégalité les plus élevés du monde. Ce phénomène influe directement sur les dysfonctionnements sociaux. L'inégalité est un générateur de dysfonctionnements.

Ce que l'on voit dans le monde moderne c'est une immense inégalité planétaire: "(...) une planète où les inégalités s'approfondissent et où, sur 5 milliards d'habitants, à peine 500 millions vivent confortablement, tandis que 4,5 milliards sont privés du nécessaire. Une planète où la fortune des 358 personnes les plus riches, milliardaires en dollars, dépasse les revenus annuels des 45% d'habitants les plus pauvres, soit 2,6 milliards de personnes. "¹⁵

Il existe actuellement deux idées répandues sur la pauvreté. L'une considère le phénomène comme inhérent à l'économie libérale, car le marché est hautement inefficace et sélectif dans la distribution des richesses. L'autre comprend la pauvreté comme le fruit de conjonctures économiques récessives, généralement provoquées par l'interférence de l'Etat dans l'économie. La pauvreté devrait donc être combattue par le laissez-faire et par l'éducation des individus pour les rendre aptes au marché.

On observe toutefois dans le monde contemporain que la croissance économique en soi ne distribue pas la richesse, qu'elle soit nationale ou mondiale, dans tous les segments de la société. Le monde d'aujourd'hui est évidemment plus confortable, la production d'aliments a augmenté grâce à une mécanisation intense et même effrayante, les biens ont transformé les foyers en petites usines de fabrication d'un bien-être jamais vu dans l'histoire. D'un autre côté, des millions d'habitants du monde entier, développé ou non, vivent comme des habitants du Moyen-Age du point de vue de la consommation. C'est le binôme pauvreté et inégalité qui détermine les dysfonctionnements.

¹⁵ RAMONET, I. Geopolítica do caos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 155.

Le désir d'une vie meilleure, plus paisible, est profondément enraciné et perçu comme la seule voie possible. Comme il est clair que tout le monde n'aura pas accès au niveau de consommation de l'homme moyen, le paradoxe de la modernité et du marché s'impose. L'équilibre entre les désirs et les carences a besoin d'un agent médiateur externe. Cet agent, c'est l'union de l'Etat et de la société civile, qui sont d'ailleurs les deux entités structurantes de ce qu'on appelle la société moderne. Et les actions doivent porter non seulement sur le combat proprement dit contre la pauvreté, avec une distribution des revenus, mais aussi équilibrer les tensions provoquées par l'inégalité sociale. Du point de vue éthique, les inégalités doivent être réduites et contrôlées.

L'idée que la pauvreté et l'inégalité proviennent des imperfections du marché et que leur combat est le problème de l'Etat et de la société civile dérive de la perception que le monde moderne, du point de vue de son organisation sociale, est le résultat de l'évolution de trois droits fondamentaux: les droits civils, les droits politiques et les droits sociaux. Les principales luttes politiques, de l'Indépendance américaine et de la Révolution française aux mouvements les plus récents, ont été animés par l'intention d'établir une ou plusieurs de ces modalités de droits.

Selon l'interprétation proposée par plusieurs spécialistes de la politique et de la société, on peut décrire l'époque contemporaine comme "l'Ere des Droits". En Europe notamment, puis aux Etats-Unis, ces droits ont été établis dans l'ordre suivant: droits civils en premier lieu, droits politiques ensuite, puis finalement la conquête des droits sociaux.

Les droits civils sont le résultat de la lutte menée principalement en Europe contre l'absolutisme des monarchies de droit divin. De façon générale, il s'agit des droits fondamentaux à la vie, à la liberté, à la propriété et à l'égalité face à la loi. Ils se déclinent en droit d'aller et de venir, de choisir son travail, de manifester sa pensée, de s'organiser collectivement, de l'inviolabilité du foyer et de la correspondance, de n'être arrêté que par des autorités compétentes et de ne pas être condamné sans procès régulier. Le fondement de la définition des droits civils est la notion d'égalité entre les hommes. Ils sont apparus à l'origine dans des sociétés marquées par l'inégalité et où les critères nobiliaires servaient même à la distribution des richesses.

Les droits politiques sont liés aux luttes menées notamment par les couches populaires au cours du XIXe et au début du XXe siècle pour l'obtention d'une participation sur un pied d'égalité aux questions politiques. Ils regroupent généralement le droit de s'organiser en partis politiques, de voter et d'être élu. Les partis politiques et les parlements libres et représentatifs en sont les principales institutions. Ce sont elles qui confèrent sa légitimité à l'organisation politique de la société.

Les droits sociaux sont définis par la participation de tous aux richesses du pays. On y retrouve les droits à l'éducation, à l'information, au travail, à un juste salaire, à la santé, à l'habitation, à l'alimentation, à la culture, aux loisirs et à la retraite. L'application des droits sociaux permet aux sociétés de réduire les excès d'inégalité et de garantir un minimum de bien-être à tous. Ils assurent aussi un minimum de cohésion sociale sans laquelle toute société humaine se défigure et se désagrège. L'idée centrale sur laquelle ils se fondent est celle de la justice sociale.

“L'acceptation du caractère social de la métropole implique beaucoup plus que les simples questions d'alimentation, de logement, de soins médicaux, de propreté des rues et de la sécurité dans les parcs et les jardins. Elle inclut aussi une autre dimension, qui est celle de l'art et de la planification”.¹⁶

La définition classique de la pauvreté – qui ne tient compte que des variables alimentation, vêtements et logement – est donc insuffisante pour décrire ou même quantifier le phénomène de l'existence des pauvres dans la société post-industrielle. La nouvelle définition doit tenir compte des trois axes de droits conquis dans la modernité. Autrement dit, elle doit articuler de façon analytique la pauvreté et l'inégalité avec les droits civils, politiques et sociaux. A chaque fois qu'il y aura différence de traitement entre les personnes face à l'un de ces droits, on se trouvera dans une situation aigüe d'inégalité sociale. Quand un individu se voit privé de l'un d'entre eux, on se trouve dans une situation de pauvreté.

¹⁶ GALBRAITH, J. K. A era da incerteza. São Paulo: Pioneira, 1982. p. 329.

Il convient d'introduire d'autres éléments pour décrire la signification de la pauvreté et pour mesurer les inégalités sociales, car les désirs et les besoins ont dramatiquement augmenté et tendent à l'infini. On peut affirmer avec un certain degré de certitude qu'une nation, dans la société mondiale post-industrielle, ne sera considérée comme juste que si ses habitants jouissent de l'ensemble de ces droits fondamentaux: civils, politiques et sociaux.

Les non pauvres sont ceux qui ont accès à des soins de qualité, à un transport efficace, à une adresse, à la sécurité publique, à une éducation de qualité et à la possibilité d'être au moins en contact avec les biens culturels et esthétiques de l'humanité, outre la jouissance de leurs droits fondamentaux. Même si toutes ces garanties sont réunies, il peut encore exister des inégalités sociales qui, si elles sont intenses, provoqueront des dysfonctionnements tels que la violence. Pour être équilibrée et en bon fonctionnement, une société doit donc à la fois garantir les minimums nécessaires et contrôler les inégalités.

Le fait est que le monde occidental a été prodigue pour inventer et produire des artefacts destinés au confort de la vie humaine dans les grandes métropoles. D'un autre côté, il a créé des poches d'extrême pauvreté, où les êtres humains n'ont pas accès à l'ensemble des biens essentiels, matériels ou culturels, nécessaires à rompre d'avec leur condition de misère.

Pauvreté, inégalité et exclusion sociale

L'augmentation des inégalités sociales ainsi que de la pauvreté est en train d'engendrer un nouveau phénomène encore plus radical. Des groupes entiers sont soumis à des conditions de pauvreté et d'inégalité si intenses qu'ils courent le risque de la désagrégation sociale. Ces personnes sont arrachées à la structure morale, économique et sociale. Elles sont en train d'être exclues.¹⁷

¹⁷ "En effet, sous cet aspect, le monde de cette fin de siècle se structure selon le modèle de l'archipel : au Nord, des îles en nombre toujours croissant de pauvres, d'exclus ; au Sud, des îlots toujours plus concentrés de riches, d'opulents." RAMONET, I. Op. Cit. p. 154.

Ce nouveau phénomène est généralement appelé l'exclusion sociale. Il s'agit d'ensembles de personnes de plus en plus écartées et qui vivent en pratique dans une situation d'abandon. Elles sont considérées comme impotentes et inutiles pour la création de biens économiques et culturels pour le monde. Ethiquement parlant, cet effet radical de la pauvreté et de l'inégalité est le plus inacceptable. C'est un processus de réjection de l'autre, de négation des droits fondamentaux de l'autre. Des exemples de l'existence de cette situation surgissent de façon intense dans le monde moderne.

Quand un policier pénètre sans mandat de perquisition dans une maison des quartiers pauvres mais qu'il ne le fait pas dans les quartiers riches, on est devant un signe clair d'exclusion sociale. Quand des enfants ou des adolescents des rues sont assassinés pendant leur sommeil, c'est l'exclusion sociale. Les bateaux africains en partance vers l'Europe bourrés de citoyens fuyant la faim, la difficulté d'accès aux cocktails thérapeutiques contre le sida pour des millions d'africains malades, c'est aussi l'exclusion sociale.

Le fait est qu'il existe des groupes sociaux en marge des droits civils, sociaux et politiques. Ils sont immensément pauvres, subissent un processus intense d'inégalité et deviennent "dissemblables". Ils développent d'autres stratégies de socialisation et restent en dehors de la sphère de production. On peut formuler l'hypothèse du surgissement, dans le futur et avec l'intensification du processus d'exclusion sociale, de types différents d'humanité dans ses aspects essentiels. La promesse de l'égalité des chances de la modernité est implosée et menacée frontalement par le phénomène de l'exclusion sociale.

"Si la démocratie de la Grèce antique excluait les esclaves, les femmes et les étrangers, et était donc restreinte, la démocratie moderne se fonde sur le principe que tous les hommes sont égaux et, partant, membres de droit de l'espace public et de la gestion des biens communs. D'une certaine façon, l'exclusion sociale (...) est une menace constante contre l'existence de l'espace des égaux et l'absence d'extériorités, caractéristiques intrinsèques de la société moderne (...) La constitution de l'exclusion sociale est aujourd'hui la principale menace contre la construction de la société moderne, une menace directe contre ses principes d'égalité (...)"¹⁸

¹⁸ NASCIMENTO, E. P. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 56.

Dans le cadre d'une intensification de l'exclusion, on court le risque de voir la société moderne considérer les exclus comme des objets jetables. Ils ne font partie ni du processus de production ni de la consommation. Ils ne sont pas de ceux que l'on peut appeler nos semblables. Ils ne vivent pas, ils survivent. Leur quotidien se résume à la préservation de la vie, à la continuité biologique.¹⁹

Le grand défi éthique de l'humanité, aujourd'hui, c'est d'arriver à rompre ce cycle de la dissemblance. C'est de pouvoir réinclure ces citoyens. Les retirer du processus de réification, du processus de transformation en non-humains, dans ce que l'on entend modernement comme humanité.

INCLUSION SOCIALE, REVENU MINIMUM ET BOLSA-ESCOLA

Inclusion sociale

Une rapide analyse des théories sur l'inclusion sociale par le travail dans le pays riches montre la difficulté de trouver des réponses à cette question dans le monde qui a suivi les années 70²⁰. Avant cette époque, on associait l'éradication de la pauvreté à l'élévation des niveaux généraux de scolarité formelle des individus, pour leur permettre d'être mieux qualifiés et d'entrer sur le marché du travail, ce qui créait plus de productivité et élevait la rentabilité du capital et la masse salariale. Ces recommandations ont trouvé leur principale expression chez les Tigres asiatiques.

Mais il faut tenir compte d'une nouvelle contradiction déterminante dans le monde de la production. Plusieurs études

¹⁹ ESCOREL, S. Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: Idem. p. 139.

²⁰ "Quant à la pauvreté et la misère, pendant les années 80 de nombreux pays riches et développés ont dû s'habituer de nouveau à la vue quotidienne de mendiants dans les rues, et même au spectacle plus choquant des sans-abri se protégeant sous des cartons ou dans les portes cochères (...) Au Royaume-Uni (1989), 400 mille personnes ont été officiellement classées comme SDF. Qui l'aurait cru pendant les années 50 ou même au début des années 70 ?" HOBBSAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 396.

empiriques menées depuis 1970 dans les pays du centre montrent que l'élévation de la courbe de productivité n'est pas accompagnée au même rythme par une augmentation des postes de travail et de la masse salariale.

Le nouveau phénomène est celui de la réduction de la nécessité de travail humain pour augmenter la productivité, car les modifications du processus de production et l'innovation technologique réduisent les besoins en main d'oeuvre intensive. Le processus d'innovation technologique constante et la communication en temps réel ont créé un chômage structurel. Dans une économie mondiale occidentale dominée par la marchandise, les dernières décennies ont vu se configurer une situation paradoxale: celle de la participation toujours plus faible du travail humain dans la production de biens.

" L'histoire des vingt années qui ont suivi 1973 est celle d'un monde qui a perdu ses repères et qui est tombé dans l'instabilité et la crise. Et pourtant, jusqu'aux années 80, on ne voyait pas clairement à quel point les fondations de l'Ere Dorée étaient définitivement tombées en ruines. (...) Le chômage en Europe occidentale est passé de 1,5% en moyenne pendant les années 60 à 4,2% pendant les années 70. Au sommet du boom de la fin des années 80, il se situait aux alentours de 9,2% dans la Communauté européenne, en 1993 il était à 11% ".²¹

Le paradoxe décrit ci-dessus crée des difficultés pour les politiques gouvernementales de combat contre la pauvreté. L'Etat dépend en effet d'argent pour financer ses programmes. Il doit obtenir auprès du marché les ressources nécessaires à répondre aux demandes sociales. Au cours du temps, on a assisté à la croissance du volume des obligations assumées par l'Etat, à un rythme qui n'a pas été suivi par les recettes classiques. Les analystes les plus radicaux affirment que la dépendance de la forme argent pour gagner sa vie exacerbe le paradoxe d'une société préparée pour produire de grandes quantités de richesses, mais créatrice de pauvres, d'inégalités et d'exclusion sociale.

Il importe ici d'établir une distinction analytique et historique. Les pays dits du Premier Monde créent leurs pauvres à partir de la contradiction que nous avons soulignée: productivité / création de postes

²¹ Idem. P. 395-396.

de travail. Mais dans le pays dits périphériques comme le Brésil, par exemple, il semble y avoir un espace significatif pour une croissance économique nécessitant de beaucoup de main d'oeuvre. Cela est particulièrement visible dans les besoins d'infrastructure de ces pays, tels que les travaux publics, le bâtiment et l'assainissement, secteurs qui ont toujours été de grands employeurs.

Dans les pays du centre, l'histoire est différente. Ils connaissent une exclusion sociale directement associée à la crise du chômage structurel causée par les innovations technologiques. C'est elle qui crée les inégalités actuelles et la nouvelle exclusion sociale. Mais ces pays sont pourvus de réseaux de protection sociale. L'accès aux services essentiels, tels que l'éducation et la santé, y sont garantis soit par l'Etat soit par des formes mixtes associant ce dernier au secteur privé. N'oublions donc pas que les minimums nécessaires à une vie considérée comme digne sont garantis dans les pays du Centre. En termes concrets et pour ne citer qu'un exemple, les enfants y vont à l'école et fréquentent les cours avec assiduité. Ce n'est pas le cas des pays périphériques. Une partie significative des enfants ne sont pas scolarisés ou ne suivent pas les cours, principalement les enfants des plus pauvres des familles pauvres.

En d'autres mots, on peut affirmer que l'exclusion sociale et l'inégalité dans les pays pauvres possèdent des causes qui dépassent celles du chômage structurel. Elles ont trait à l'accès aux réseaux de base des services essentiels et aux droits civils, sociaux et politiques. Le pauvre européen, tant bien que mal, ne meurt pas dans les queues des hôpitaux, n'habite pas dans une rue sans le tout-à-l'égout et n'est pas empêché d'étudier. L'exclu africain ne reçoit aucune protection en termes de santé et d'éducation et vit dans des endroits sans aucune structure sanitaire ou sécurité publique. Il reste beaucoup à faire.

Qui plus est, les pays de la périphérie doivent croître encore beaucoup en termes économiques, plus encore dans les secteurs qui emploient traditionnellement beaucoup de main d'oeuvre, et possèdent encore d'énormes besoins en termes de travailleurs qualifiés. L'éducation y est donc une stratégie de combat contre l'exclusion et la pauvreté. Pour toutes ces raisons, on est en droit d'affirmer avec une certitude raisonnable que la voie est ouverte à la croissance économique des pays

périphériques, mais que cette croissance doit être orientée par le combat contre la pauvreté, les inégalités sociales et l'exclusion. A elle seule, la croissance économique ne corrigera pas ces déviations. Il est nécessaire d'intervenir réellement au moyen de politiques sociales.

Revenu minimum

De nombreux spécialistes se sont penchés au cours des années sur les formes de combattre l'iniquité de la distribution des richesses et l'existence de pauvreté dans le monde. Les programmes de revenu minimum en sont un exemple. Ce sont généralement des propositions de transfert de revenus universels aux pauvres, considérées comme un droit individuel, conditionnel et complémentaire, bien que de nombreuses nuances de détail existent entre leurs diverses formes.

Globalement, la garantie d'un revenu minimum fonctionne comme une espèce de mécanisme de protection sociale des plus pauvres. Fondée sur les idées exposées par Thomas Moore dans *Utopia* (1516), la première proposition d'un système du genre a été élaborée par Juan Luis Vivès pour la ville de Bruges. Présentes dans les écrits de Marx et de Keynes, puis au XXe siècle chez Bertrand Russel, dans *l'Impôt négatif* de Milton et Rose Friedman, dans *Le revenu minimum universel* d'Alain Minc et de Keith Robert ou le *Maximin* de Rawls, ces propositions se sont disséminées de par le monde. Les contributions socialistes aux programmes de revenus minimums ont reçu le nom de mécanisme de répartition des revenus. On en trouve des exemples dans le *Revenu social* d'Andé Gorz ou dans le *Deuxième chèque* de Guy Aznar. Un autre ensemble de propositions a trait à la réinsertion du travailleur dans le marché. L'exemple le plus significatif en est le RMI adopté par la France.²²

Le Danemark (1933), la Grande-Bretagne (1948), l'Allemagne (1961), la Hollande (1963), la Belgique (1974), les Etats-Unis (1975), l'Irlande (1977), le Luxembourg (1986), la France (1988), l'Espagne (1988) et le Portugal (1996) sont quelques uns des pays où des

²² SUPPLY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

programmes de ce genre ont été mis en place. En 1989, l'Union européenne a recommandé, dans sa Charte sociale, l'extension du revenu minimum à tous ses pays membres. En 1996, un groupe d'économistes a créé le Réseau Européen de Revenu de Base – BIEN, un espace de débats sur ce type d'expériences.²³

Au Brésil, les premiers à proposer un revenu minimum sous forme d'impôt négatif furent des économistes, Antonio Maria Silveira en 1975 et Edmar Bacha et Roberto Mangabeira Unger en 1978. Le 6 décembre 1991, un projet du sénateur et économiste Eduardo Suplicy fut approuvé par le Sénat, mais jamais mis en oeuvre. Ce n'est que le 3 décembre 1996 que l'Assemblée des députés a voté un autre projet de revenu minimum, différent et moins osé que celui du Sénat, dont l'auteur était le député Nelson Marchezan. Ce projet a été définitivement adopté en novembre 1997, puis sanctionné par le président de la République le 10 décembre de la même année.

Loin de faire l'unanimité, les projets de revenus minimums sont l'objet d'intenses critiques dans le débat sur le combat contre la pauvreté et l'inégalité sociale. On peut en souligner trois. La première concerne le critère d'inconditionnalité de l'attribution d'un revenu de subsistance, qui provoquerait des erreurs de tir dans le combat contre la pauvreté. La seconde est que certaines projections indiquent que ces programmes déstabiliseraient plus encore le monde du travail en renforçant le marché parallèle et en détruisant certaines protections sociales. Elle remplacerait ainsi le travail par l'assistencialisme. Enfin, la troisième concerne de profondes incertitudes sur le bien-fondé d'un revenu complémentaire ou substitutif.

Le choix des populations cible des projets de revenus minimum est aussi l'objet de profondes critiques au Brésil. Ces projets concernent principalement les populations misérables des grandes villes en excluant souvent d'autres zones très pauvres, y compris dans le milieu rural. Autrement dit, ils ne répondent pas à la question de la définition de la pauvreté ni de sa localisation dans les complexes différences régionales, sans compter les inévitables injustices qu'ils provoquent.

²³ PAUGAM, S. L'Europe face à la pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum. Paris: Ministère de l'Éemploi et de la Solidarité. 1999.

“Il n'y a pas de sens à faire une différence entre les pauvres des endroits riches et les pauvres des endroits pauvres et à ne s'occuper que des premiers, bien qu'il faille exiger des efforts budgétaires plus importants des localités possédant des capacités financières plus élevées, en leur demandant notamment de participer à un ensemble plus large de politiques sociales” (Lavinás, 1998, p.14).

En Amérique latine, l'existence de dysfonctionnements dans le choix des cibles des politiques sociales est monnaie courante. Les bénéficiaires ne sont généralement pas les plus pauvres parmi les pauvres. Pour corriger cette iniquité, il conviendrait d'associer à ces programmes des instruments et des mécanismes efficaces d'identification de ces personnes et de leur localisation, et de leur consacrer la part la plus importante des ressources disponibles. On peut affirmer avec certitude que les problèmes que connaît l'Amérique latine pour lutter contre la pauvreté ne se restreignent pas au manque de moyens financiers pour le faire. Une bonne partie de l'argent est gaspillée dans le choix de cibles erronées et dans une structure bureaucratique onéreuse, sans parler de la corruption et des subventions déviées de leur objectif initial (Barros, 2000).

Enfin, on peut affirmer qu'à eux seuls, les programmes garantissant un revenu minimum n'agissent pas réellement sur les cycles de création de pauvreté, car ils n'incident pas directement sur les causes du phénomène dans les pays pauvres. Car la pauvreté et l'inégalité ne sont pas seulement une question de revenus. Aucun revenu, quelle que soit son importance, ne pourrait garantir aux plus pauvres l'accès au minimum de biens et de services de qualité nécessaires, selon les standards modernes, à s'échapper de la pauvreté et même de l'exclusion sociale.

Pour être efficace dans le combat contre la pauvreté et l'inégalité, le revenu minimum doit être associé à d'autres politiques sociales. Une famille pauvre recevant un revenu minimum mais vivant dans un quartier sans tout-à-l'égout, sans accès à l'école primaire, sans soins appropriés, sans pouvoir participer activement aux questions politiques et soumise à l'arbitraire policier, continue à être la proie d'un processus de pauvreté, d'inégalité sociale, voire d'exclusion.

“Pour éviter que les bénéficiaires des programmes de revenu minimum ne retournent à leur condition de pauvreté antérieure, il faut articuler et intégrer ces politiques à d’autres actions sociales visant la conquête de l’autonomie”.²⁴

En ce qui concerne la stratégie des politiques sociales, qui doivent associer l’impératif éthique de la lutte contre la pauvreté à la reconnaissance pragmatique des dysfonctionnements sociaux causés par leur généralisation, il est fondamental d’articuler l’intervention immédiate – celle de la politique de revenu minimum – avec d’autres dimensions et d’autres schémas capables d’interférer directement et de structurer un futur d’égalité des chances et de capitaux sociaux plus durables, tels que l’éducation. Cela permettrait de combattre la pauvreté à long terme et d’intervenir sur ses mécanismes de reproduction. En termes collectifs, on pourrait ainsi modifier de grandes structures tout en insérant de nouveaux sujets dans les sphères des droits fondamentaux, de la consommation et de la production. Autrement dit, il faut associer le revenu minimum aux droits à l’éducation, à la santé, à la sécurité et à la citoyenneté matérielle et symbolique.

“La croissance est une priorité logique. (...) dans le cas de la situation brésilienne et dans le monde sous-développé en général, il faut plus de croissance, plus de richesses et plus d’emplois. Pour cela, de nombreux éléments sont nécessaires: investissements, politiques économiques, recherche et développement, formation professionnelle adaptée. (...) Le fait d’admettre la priorité logique de la croissance ne signifie pas que l’on doive attendre sa venue pour commencer à effectuer la redistribution qui s’impose. Ne serait-ce que parce qu’à long terme, cette redistribution a des effets sur l’efficacité. (...) Elle fixe la population, en évitant la surpopulation des régions urbaines (...), elle possède un effet important sur l’amélioration de la santé (...) et de l’éducation. Si les enfants vont à l’école et sont bien nourris, cela aura un impact sur la croissance du pays. Malgré la priorité logique de la croissance, faire une redistribution intelligente est une grande contribution à la croissance.”²⁵

²⁴ LAVINAS, L. Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Brasília: IPEA, 1998. p. 18.

²⁵ PARIJS, V. Entrevista para o Jornal Folha de São Paulo, 25 ago. 2002.

Pour les pays de la périphérie, il faut des stratégies qui garantissent à la fois le progrès individuel des personnes et le développement qualitatif de la population et des collectivités. Le revenu n'est qu'une stratégie de survie. Il aller beaucoup plus loin. Le meilleur exemple de programme social sachant articuler l'assistance sociale immédiate et l'investissement dans le futur est la Bourse-Ecole. Elle garantit une bourse aux familles exclues tout en donnant à leurs enfants la possibilité d'étudier et d'augmenter leurs chances d'accès au marché du travail dans le futur. Elle contribue aussi à permettre dans l'avenir une augmentation de la qualité de la main d'oeuvre, de la productivité et de la consommation qui culminera sur un plus grand développement.

Le programme Bolsa-Escola

Le programme Bolsa-Escola est supérieur aux programmes de revenu minimum du fait qu'il réunit, de façon stratégique, une complémentation de revenus et un accès généralisé à la scolarité, ainsi que la lutte contre l'absentéisme. Il incide donc directement sur le combat contre la pauvreté et sur les taux de scolarisation tout en intervenant sur les cycles de création de la misère. Associé à d'autres politiques, bien évidemment, il devient le plus grand et le plus robuste programme de combat contre la pauvreté pensé et mis en oeuvre jusqu'à présent.

Indépendamment de toutes les questions structurales que posent les nouveaux modes de production de l'humanité, le Brésil, par exemple, est une nation sui generis, ainsi que les autres pays qui luttent pour se développer. On y trouve côte à côte des personnes vivant à des époque différentes. Pour le nordestin du semi-aride, qui vit dans un milieu inhospitalier, où la lutte contre la nature et pour la survie est une préoccupation quotidienne, on est en plein XVIIIe ou XIXe siècle. Le paulista ou le carioca des mégapoles doit faire face aux grandes contradictions du XXe siècle: violence urbaine, embouteillages chaotiques, problèmes d'urbanisation et autres. Le XXIe siècle est aussi présent: condominiums urbains modernes avec accès à Internet, bâtiments intelligents, robotique et systèmes de sécurité sophistiqués, santé et éducation privées. Le combat contre cette complexe inégalité est un défi pour le futur, surtout si l'on tient compte de l'inégalité de l'accès aux droits fondamentaux.

Les politiques de combat contre la pauvreté au Brésil ont toujours simplifié les pauvres et leurs situations. Le programme Bolsa-Escola rompt cette tradition. Il ne se situe pas sur le terrain des politiques résiduelles et compensatoires. Son originalité est de s'ancrer sur le domaine éducatif. C'est dans cette différence que réside sa dimension innovatrice.

Il permet de faire un premier pas vers la consolidation des droits fondamentaux de la société moderne. Etre à l'école signifie, de façon immédiate, avoir accès au droit social à l'éducation et peut signifier, à moyen ou à long terme, des gains de droits politiques et civils. Les pas suivants consistent à améliorer les écoles et l'enseignement pour potentialiser les effets de la scolarisation des enfants pauvres obtenus grâce au programme Bolsa-Escola.

Les Nations unies ont suggéré des mesures concrètes pour l'amélioration des systèmes éducatifs et de la qualité de l'enseignement. Citons-en quelques unes en résumé. Tout d'abord, il convient de développer une éducation dont les contenus et les méthodes soient adaptés aux réalités sociales et culturelles de chaque pays. Deuxièmement, il faut développer des services d'éducation de base accessibles à tous, en mettant l'accent sur les plus pauvres. Puis mobiliser les technologies modernes d'information et de communication pour tous. Enfin, remplacer les structures éducatives coûteuses, rigides et culturellement aliénantes par des systèmes de distribution plus souples, diversifiés et à la portée de tous.²⁶

L'association du Bolsa-Escola à ces mesures augmentera leur force d'impact sur le développement durable et le combat contre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale, de façon à les éliminer. Le programme ouvre la voie à l'autonomie, car ses effets portent sur les causes de la pauvreté. L'objectif est de rompre le cycle de rétroalimentation de la misère, dans lequel la pauvreté et la misère ne cessent de créer encore plus de pauvreté et de misère.

Les bénéficiaires en sont les enfants des familles très pauvres, qui sans la bourse mensuelle ne fréquenteraient pas l'école et reproduiraient la faible scolarité de leurs parents et qui, dans le meilleur

²⁶ MATSUURA, K. A. Op. Cit.

des cas, ne pourraient entrer sur le marché du travail que dans les mêmes conditions que leurs familles. La logique consiste à élever le niveau de scolarité des enfants pour augmenter leurs chances, voire les équilibrer. La Bolsa-Escola consiste à offrir une allocation mensuelle aux familles exclues à condition que tous leurs enfants en âge scolaire aillent à l'école et soient présents à au moins 90% des journées de classe.

Les prochains chapitres de ce livre sont consacrés à raconter l'histoire de l'idée de la Bolsa-Escola, le développement du programme dans les différentes parties du monde, ses impacts sur les familles exclues, les systèmes de contrôle et de suivi de ses effets et de son potentiel et les formes de le reproduire.

2. BREVE HISTOIRE DE BOLSA-ESCOLA

“Dans certaines régions du Brésil, le programme Bolsa-Escola paye une bourse mensuelle sur un compte d'épargne familial qui ne peut être touchée qu'après que l'enfant – garçon ou fille – ait terminé avec succès quatre années de scolarité. (...) Ces idées sont très inspirantes et je pourrais vous en donner beaucoup, beaucoup plus”.

(Kofi Annan, avril 2000).²⁷

Conçu en 1987 par le Noyau d'Etudes du Brésil Contemporain de l'université de Brasilia²⁸ (UnB), le programme Bolsa-Escola est une histoire à succès. Où qu'il ait été adopté, ce programme contribue à maintenir les enfants pauvres dans les salles de classe. Formulé il y a 15 ans et mis en oeuvre pour la première fois au Brésil il y a sept, Bolsa-Escola représente aussi une intense transformation du mode de penser et de concevoir les politiques sociales.

Avec Bolsa-Escola, la logique du combat contre l'exclusion sociale a radicalement changé, ainsi que la compréhension de la question. Le programme en finit avec la tradition du paternalisme et du populisme dans les politiques publiques. Il articule de façon ingénieuse la concession d'allocations directes aux familles exclues avec, en contrepartie, le maintien de leurs enfants à l'école. Il dépasse en cela les programmes fondés sur un revenu minimum.

²⁷ ANNAN, K. Building a Partnership for Girls' Education. In: WORLD EDUCATION FORUM. Address. Dakar, 26 April, 2000. Dakar: UNESCO, 2000.

²⁸ WAISELFISZ, J. Op. Cit. p. 33-40.

Créé en 1986 à l'UnB, le Noyau d'Etudes du Brésil Contemporain est un groupe de réflexion sur des thèmes de la réalité brésilienne qui fonctionne au sein du Centre d'Etudes Avancées Multidisciplinaires de l'université. C'est là que commencèrent les débats qui déboucheraient sur les premières formulations de Bolsa-Escola²⁹. A l'époque, intellectuels, professeurs, étudiants et membres extérieurs à l'université se réunissaient une fois par semaine dans le but de réfléchir sur les grands problèmes nationaux et de formuler des politiques pour les résoudre. Il s'agissait de créer des idées faisables, applicables et efficaces pour résoudre les problèmes brésiliens.

Dès le début de ses travaux, le Noyau a considéré l'éducation comme un problème prioritaire et a commencé à discuter de solutions permettant d'universaliser l'école à tous les enfants et les jeunes brésiliens jusqu'à la fin du secondaire tout en garantissant la meilleure qualité possible d'enseignement. Rappelons que les indicateurs scolaires du Brésil pendant les années 80 n'étaient pas encourageants: le taux moyen d'inscription à l'école primaire était d'environ 85% et 15% des enfants brésiliens âgés de 10 à 14 ans étaient analphabètes.

Au cours d'une réunion du Noyau, début 1987, Cristovam Buarque, son coordinateur, faisait part de son inquiétude quant à l'accès à l'éducation. Partant du principe qu'il existe une forte corrélation entre les taux élevés d'abandon scolaire et la pauvreté des enfants concernés, la question suivante fut formulée: "Si les enfants ne vont pas à l'école parce que les familles sont pauvres, pourquoi ne pas payer les parents pour que les enfants ne manquent pas l'école ?"

Les réactions furent les plus diverses. Les arguments contraires fusèrent. Le coût de la proposition serait trop élevé. Les impacts de ce genre de programme sur le développement national étaient douteux. L'envoi des enfants à l'école était déjà une obligation des parents. La natalité allait grimper. Ce genre de politique encouragerait les parents à cesser de travailler. Les familles allaient utiliser l'argent à des fins autres que l'éducation de leurs enfants. Et bien d'autres encore.

²⁹ SUPPLICY, E. M. Op. Cit. p. 125.

Grâce aux discussions intenses qui accompagnèrent ces arguments, on put arriver à certaines conclusions renforçant l'hypothèse de la faisabilité de Bolsa-Escola. Le programme s'inspirerait des bourses de DEA et de doctorat pratiquées au Brésil depuis des années. On en estimait le coût à 1% du budget de la Nation. On pensa à payer par famille et non par enfant, pour ne pas encourager l'augmentation de la natalité. Dans les familles pauvres, la question d'envoyer ou non les enfants à l'école n'est pas une question morale ou légale, elles ont besoin de l'argent gagné par les enfants pour survivre. Ce n'est pas parce qu'ils le veulent que les membres des familles exclues ne travaillent pas, c'est parce qu'il n'y a pas d'emplois; s'ils ne recevaient pas Bolsa-Escola, ils seraient chômeurs aussi. L'utilisation de l'argent devait être laissée à l'arbitre des familles, mais il pourrait être directement versé aux mères, ce qui garantirait de plus grands bénéfices pour toute la famille.

L'idée se consolida petit à petit et vint en rejoindre d'autres dans un polycopié à diffusion interne écrit par le coordinateur du Noyau en 1987 et intitulé "Uma Agenda para o Brasil – Cem medidas para mudar o Brasil". En 1990, ce document fut transformé en une brochure portant le titre de "A Revolução nas Prioridades – da Modernidade-Técnica à Modernidade-Ética". Puis, en 1993, la brochure fut remise à un éditeur qui la publia sous forme de livre début 1994.

Ce livre, *Revolução nas prioridades* (Révolution des priorités), propose des solutions pour réorienter le modèle de développement du Brésil. Son argument central est l'adoption de la "modernité éthique" au détriment de la "modernité technique". Il propose 103 mesures pour réformer le Brésil, qu'il regroupe en dix grandes priorités allant de "l'Éducation" à la "Souveraineté nationale".

La première de ces priorités, "La modernité c'est une population éduquée et culte", se déclinait en 33 mesures, dont Bolsa-Escola qui ne portait pas encore son nom. Elle ne serait baptisée ainsi qu'en 1994. La proposition concernait la création d'un système d'accueil des enfants en âge pré-scolaire, la garantie d'une bourse pour toutes les familles dont les enfants fréquentaient l'école publique et le lancement d'une épargne-école pour les élèves du réseau officiel d'enseignement.

Mais c'est de 1987 que date la conception générale de Bolsa-Escola en tant que proposition pour combattre le travail infantile et garantir

l'universalité de l'enseignement primaire et secondaire au moyen de la concession de bourses aux familles pauvres, à condition que leurs enfants aillent à l'école avec assiduité.

Comment Bolsa-Escola fut conçue en 1987

"La solution consiste à garantir des bourses officielles maintenant les enfants les plus pauvres du Brésil à l'école. Le gouvernement devrait garantir un revenu minimum aux familles pauvres ayant des enfants à l'école".³⁰

Ce qu'est l'épargne-école

"Dans une culture où l'éducation n'est pas une priorité, il ne suffit pas d'un salaire pour retenir les enfants les plus pauvres à l'école et les encourager à poursuivre leurs études jusqu'à la fin du lycée. Bien que le principal attrait doive être la qualité de l'école, d'autres mécanismes seront nécessaires, pendant quelques années tout au moins. On constituera donc une épargne de 50 dollars par an au bénéfice de chaque élève de l'école publique, qui pourra en recevoir la moitié à la fin de ses études primaires et l'autre à la fin du lycée. Son cursus terminé, ce qui dure normalement onze ans, l'élève aura reçu près de 800 dollars grâce aux intérêts accumulés".³¹

De 1987 à 1994, cette proposition a été diffusée grâce aux nombreuses éditions de "A Revolução nas Prioridades – Da Modernidade-Técnica à Modernidade-Ética". Entre janvier et septembre 1993, des débats ont réuni jusqu'à 5000 personnes dans 22 grandes villes brésiliennes.

En janvier 1990, la proposition fut incluse dans le programme de Gouvernement parallèle créé par Luís Inácio Lula da Silva, candidat du Parti des Travailleurs (PT) à la présidence de la République. En 1992, le projet fut présenté de nouveau lors d'une réunion de la Conférence épiscopale du Brésil (CNBB). Puis il fut inclus dans le programme de gouvernement du PT aux élections présidentielles de 1994.

³⁰ BUARQUE, C. *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*. Brasília: INESC, INED, 1987. (mimeografado). p. 37.

³¹ BUARQUE, C. *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 133.

Un programme ressemblant beaucoup à Bolsa-Escola fut lancé en 1989 au Venezuela sous le nom de Beca Escolar. Au départ, il consistait justement à donner des allocations aux familles démunies dont les enfants étaient inscrits à l'école. Depuis, sa conception stratégique a subi de profondes transformations, en incluant notamment la distribution d'aliments aux familles.³²

En 1993, un économiste brésilien, José Márcio Camargo, a écrit dans le journal Folha de Sao Paulo un article proposant un système tout à fait semblable à l'idée originale de Bolsa-Escola. Il suggérait de modifier le projet de revenu minimum du sénateur Eduardo Suplicy en "créant un programme de complémentation des revenus de tous les travailleurs, à condition qu'ils placent leurs enfants à l'école publique".³³

Deux ans après la publication de l'article de José Márcio Camargo, la mairie de Campinas, ville de l'intérieur de l'état de Sao Paulo, a lancé un projet de revenu minimum destiné aux familles dont les membres – adultes, adolescents ou enfants – se trouvaient en situation à risque ou d'absence de domicile. Toutefois, à la différence de Bolsa-Escola qui cherche à associer l'allocation de la bourse à l'élévation de la scolarité des enfants pauvres et constitue donc une politique d'accès de tous à l'enseignement, ce programme de revenu minimum fonctionnait principalement comme un programme de protection de la famille.

La cible du programme de Campinas était typiquement celle de l'assistance sociale, alors que Bolsa-Escola privilégie fondamentalement le public scolaire. C'est la seule véritable différence entre les deux. Le maire de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira, a souligné l'objectif du programme Revenu minimum dans un article de la Folha de S. Paulo.

"Il s'agit de récupérer la dignité de la personne en lui garantissant sa subsistance, en lui donnant les premiers outils pour qu'elle se redresse au travers du travail et de ses

³² SUPLICY, E. M. Op. Cit.

³³ CAMARGO, J. M. Os miseráveis. Folha de São Paulo, 23 mar. 1993.

propres revenus et en lui permettant d'assurer la cohésion de sa famille en s'occupant de ses enfants et en les retirant de la mendicité".³⁴

L'accent principal du programme de revenu minimum ne portait donc pas sur l'éducation des enfants et des adolescents. Son objectif stratégique n'était pas de rendre aux enfants pauvres leur droit d'aller à l'école – différence essentielle entre Bolsa-Escola et revenu minimum.

L'Institut d'Etudes Spéciales de l'université pontificale catholique de Sao Paulo a réalisé en 1997 avec le soutien de l'Unicef une étude d'évaluation du programme de Campinas. Il conclut que le revenu minimum:

"(...) est centré sur une politique d'assistance sociale. C'est donc un projet orienté principalement vers la protection sociale. Il est destiné à garantir des minimums sociaux au moyen de la complémentarité de revenus pour permettre aux familles de dépasser le seuil de la pauvreté extrême qui les emprisonne dans des conditions d'exclusion des bénéfices et des services les plus élémentaires."³⁵

Grâce à toutes ces discussions et à la mise en oeuvre de programmes semblables, les conditions théoriques étaient réunies pour améliorer la proposition de Bolsa-Escola. On arriva donc à la conclusion que l'allocation serait versée aux familles pauvres sous deux conditions: que tous leurs enfants en âge scolaire soient inscrits à l'école officielle et qu'aucun d'entre eux ne manque plus de deux jours d'école par mois.

Malgré une divulgation intense, le Brésil ne réunissait pas à l'époque les conditions nécessaires pour que Bolsa-Escola se transforme en programme gouvernemental. Elles n'apparurent qu'en 1994, quand Cristovam Buarque, ancien recteur de l'université de Brasilia, prit ses fonctions de gouverneur.

³⁴ TEIXEIRA, J. R. M. Uma alternativa se abre. Folha de São Paulo, 12 ago. 1995.

³⁵ CARVALHO, M. C. B. de; BLANES, D. N. Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o Programa de Renda Mínima de Campinas. São Paulo: IEE/PUC-SP, UNICEF, 1997. p. 27.

Cristovam Buarque lança le projet en 1995 et l'élargit pendant ses quatre années de mandat.³⁶ Fin 1998, 25.680 familles et 50.673 enfants en bénéficiaient. Le coût total de l'opération ne dépassa pas 1% du budget annuel du District Fédéral.

Pendant son fonctionnement, le programme obtint des adhésions et attira l'attention de la presse nationale et internationale. En novembre 1995, il fut l'objet d'un article de couverture du magazine Time. En 1996, il reçut le prix Enfant et Paix de l'Unicef. Des programmes semblables, du Brésil et de l'étranger furent décrits à de nombreuses reprises par des journaux importants. Plusieurs thèses universitaires furent commencées et publiées. L'adoption de Bolsa-Escola au Mexique dans le cadre d'un programme plus ample nommé Progresá fit l'objet d'articles de la presse internationale, dont l'un dans Business Week en 1997 sous la plume de Gary Becker, prix Nobel d'Economie.³⁷

De novembre 1997 à février 1998, le programme Bolsa-Escola du District Fédéral fit l'objet d'une évaluation. L'Unesco constitua un groupe de techniciens pour mesurer les résultats et les impacts du programme sur les familles touchées. Ce travail contribua à renforcer les arguments en faveur de Bolsa-Escola et conclut qu'elle devrait être reproduite dans d'autres villes et pays. En termes généraux, l'évaluation a permis de vérifier que le programme "articulait, en un seul mouvement, le combat contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de scolarisation de la population, en contribuant à corriger les inégalités d'accès, de maintien et de succès des enfants à l'école primaire et secondaire".³⁸

Outre les résultats et les impacts positifs soulignés par l'évaluation, les nombreuses répercussions et les prix reçus par Bolsa-Escola de Brasília lui ont permis de s'étendre peu à peu à plusieurs communes gouvernées par des partis politiques des horizons les plus divers. En 1997, en

³⁶ On trouvera au chapitre 3 une description du lancement et de l'évolution du programme Bolsa-Escola dans le District Fédéral.

³⁷ IS THERE ANY WAY TO STOP CHILD LABOR ABUSES? Business Week, n. 3526, 12 may 1997, p. 22.

³⁸ WERTHEIN, J. R.; KAYAYAN. Prólogo. In: WAISELFSZ, J. (Coord.). Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998. p. 14.

s'inspirant de la même idée, le gouvernement fédéral a créé le programme d'erradication du travail infantile (PETI).

Le PETI est devenu un instrument important contre le travail infantile précoce dans les fours à charbon de bois, la culture de la canne à sucre, la récolte du sisal et d'autres activités nuisant au développement physique et social des enfants. Grâce à une bourse mensuelle payée aux familles, des enfants qui étaient engagés dans des travaux pénibles et dangereux ont pu retourner à l'école.

Toujours en 1998, le ministère de l'Éducation brésilien a lancé un programme de bourses scolaires intitulé programme de garantie du revenu minimum, focalisé géographiquement sur les communes dont les recettes fiscales et les revenus par habitant étaient inférieures à la moyenne de leur état. Ces communes pouvaient constituer un partenariat avec le gouvernement fédéral, qui financerait la moitié des coûts du programme. Ici aussi, la concession des allocations était conditionnée à l'assiduité des enfants en classe. En décembre 1999, selon les sources ministérielles, 504.000 familles d'un cinquième des communes brésiliennes (situées pour la plupart en zones rurales) recevaient une bourse tous les mois. Plus d'un million d'enfants étaient bénéficiés. Fin 2001, la bourse scolaire fédérale était déjà présente dans 5470 communes et touchait 8,2 millions d'enfants de 4,8 millions de familles.

Entre 1995 et 1999, plusieurs états de la fédération ont implanté Bolsa-Escola: Amapa, Mato Grosso du Sud, Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás et Acre. Dans chacun de ces états, le programme a acquis des caractéristiques propres et certaines différences par rapport au projet initial, y compris des noms spécifiques. Mais tous ont préservé l'axe central du programme: l'accès à l'éducation primaire et secondaire et le combat contre l'abandon des études comme stratégies de développement.

L'idée de Bolsa-Escola était disséminée dans tous le pays, et plusieurs villes ou états possédaient des programmes semblables. Mais le programme n'était pas encore consolidé au niveau national. C'est dans ce but que fut créée une institution non gouvernementale, Missão Criança, présidée par Cristovam Buarque, afin de ne pas laisser mourir une expérience qui avait eu tant de succès dans le District Fédéral.

En tant "qu'organisation de la société civile", Mission Criança a lancé un travail de divulgation et de coopération technique avec les communes et les états du Brésil ainsi qu'avec des pays étrangers afin d'élaborer des programmes de lutte contre l'exclusion, avec Bolsa-Escola comme moteur principal.

Elle a aussi lancé un projet pilote intitulé Bolsa-Escola Cidadã et dont les fonds proviennent de donations d'entreprises privées, de donateurs privés et d'institutions internationales, outre les fonds propres. La stratégie de Mission Criança consiste à engager la responsabilité de la société dans le combat par l'éducation contre l'exclusion sociale.

A l'invitation de l'Unicef et de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), Mission Criança a contribué de son savoir-faire au lancement de Bolsa-Escola en Equateur, en 1999. Ce pays a déjà inclus plus de 40 mille familles dans son programme. En 2002, le nouveau gouvernement bolivien, ayant décidé d'universaliser l'enseignement dans son pays, a sollicité la coopération technique de Missão Criança pour mettre en place un programme Bolsa-Escola. Le début de l'opération est prévu pour janvier 2003.

Toujours dans le cadre de la coopération technique, l'organisation a été indiquée par le gouvernement brésilien pour collaborer à la mise en oeuvre de Bolsa-Escola dans des pays africains tels que Sao Tomé e Príncipe et la Mozambique, ainsi qu'au Salvador et au Guatemala en Amérique centrale. Tous ces projets bénéficient du partenariat de l'Unesco et de l'Agence Brésilienne de Coopération (ABC) du ministère des Relations extérieures.

Mais ce qui permettrait de transformer une idée née à Brasilia en le plus grand programme social du monde, ce fut le lancement du programme Bolsa-Escola fédérale par le président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, en avril 2001. Dès son lancement, ce programme a atteint l'ensemble du pays. Une étape fondamentale de l'histoire de Bolsa-Escola était ainsi franchie. A condition de maintenir leurs enfants à l'école, les familles pauvres des près de 5500 communes du Brésil pouvaient compter sur le versement d'une allocation mensuelle. Malgré quelques problèmes de conception et de lancement, plus de quatre millions de familles sont bénéficiées par le programme, et plus de huit millions d'enfants suivent les cours avec assiduité.³⁹

³⁹ On trouvera une description du programme Bolsa-Escola fédérale au chapitre trois.

Bolsa-Escola fait l'objet d'une ample divulgation. Un des moments forts se produisit en avril 2000, quand le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, à l'occasion de l'ouverture du Forum Education pour Tous à Dakar, au Sénégal, affirma que Bolsa-Escola était l'un des quatre programmes qui devraient être copiés dans le reste du monde.⁴⁰

La déclaration de la conférence des chefs d'Etats et de gouvernements ibéro-américains qui s'est tenue au Panama en décembre 2000 inclut Bolsa-Escola parmi les instruments de lutte pour l'universalisation de l'école dans les endroits à graves déficits scolaires.

En mai 2001, la proposition de Bolsa-Escola a été présentée sous le nom de MISA – Minimum Income School Attendance, à la conférence de Bruxelles de l'Unctad et de l'OIT, comme important instrument pour soulager la pauvreté dans les pays les plus pauvres et endettés du monde.

Dans une récente conférence à Londres, ainsi que dans un article paru dans le journal *The Guardian* le 26 janvier 2001, l'ancien président nord-américain Bill Clinton a recommandé le programme Bolsa-Escola comme instrument décisif contre la pauvreté et, par conséquent, contre le terrorisme.

“Par rapport au coût d'une lutte contre une nouvelle génération de terroristes, placer 100 millions de gamins à l'école dans le monde entier coûte relativement peu cher. Et c'est parfaitement possible. Au Brésil, par exemple, 97% des enfants vont à l'école parce que le gouvernement paye les mères du tiers inférieur des familles les plus pauvres ??? par mois si leurs enfants sont scolarisés. La guerre d'Afghanistan coûte aux Etats-Unis à peu près un milliard de dollars par mois. Pour 12 milliards de dollars, l'Amérique pourrait payer plus que sa juste part dans chaque programme que j'ai mentionné.”⁴¹

Bolsa-Escola atteint sa maturité. Elle est pleinement divulguée et séduit les gouvernements. Elle plait autant aux autorités qu'aux représentants du marché et du monde des affaires. Lors de la rencontre des chefs d'Etats de Monterey, au Mexique, l'investisseur George Soros l'a défendue en disant

⁴⁰ ANNAN, K. Op. Cit.

⁴¹ THE GUARDIAN, 26 jan. 2002.

que s'il pouvait recommencer, il concentrerait sur ce programme les fonds nécessaires pour réduire la pauvreté dans le monde.

Le même George Soros, dans un livre récent intitulé "On Globalization", propose qu'une partie des fonds du SDR ??? des pays les plus riches du monde soient appliqués dans la mise en oeuvre de Bolsa-Escola dans les pays les plus pauvres.

"Prenez le travail infantile. Au lieu d'introduire une règle à l'OIT pour l'interdire, on devrait fournir des fonds pour universaliser l'école primaire. On pourrait alors demander aux pays bénéficiés d'éliminer le travail infantile comme condition pour recevoir ce soutien. Au Brésil, un projet pilote appelé Bolsa-Escola a eu beaucoup de succès en payant une aide aux familles pauvres dont tous les enfants vont régulièrement à l'école. Ils en proposent maintenant un autre récompensant les filles avec un compte d'épargne si elles finissent leurs huit années de scolarité. Voilà le genre de programme qui pourrait être mis en place à plus grande échelle avec une aide internationale. Cette approche annule les obstacles posés par la souveraineté des Etats puisque l'acceptation de l'aide serait volontaire (...) Un autre élément important serait de fournir des allocations à fins scolaires selon les lignes de Bolsa-Escola, le programme brésilien qui offre une bourse aux familles les plus pauvres sous condition que leurs enfants aillent être scolarisés. En combinant les aides à l'éducation avec la sécurité sociale et les micro-prêts, on pourrait arracher de larges segments de la population à la pauvreté."⁴²

A l'occasion de la réunion sur la gouvernance progressiste, à Stockholm, les 22 et 23 février 2002, le président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, a présenté l'idée de Bolsa-Escola aux douze autres présidents présents. Il a suggéré l'adoption de ce programme en Afrique. Le mois suivant, à l'assemblée annuelle du BID à Fortaleza, capitale de l'état brésilien du Ceara, il présenta de nouveau l'idée pour les pays latino-américains et caribéens.

"Il existe la possibilité que le programme Bolsa-Escola soit étendu à différentes parties du monde, notamment aux pays affectés par le travail infantile. Sorte de 'Plan Marshall' à portée sociale mondiale, cette initiative pourrait éliminer le travail infantile, renforcer l'éducation parmi les pauvres ainsi qu'assurer des revenus et d'autres bénéfices indirects à ces familles. L'expansion de ce programme ne serait pas difficile si de

⁴² SOROS, G. George Soros on globalization. New York: Public Affairs, 2002. p. 37, 84.

nouveaux pas étaient faits pour y impliquer les dirigeants mondiaux du secteur public autant que du privé. Une Bolsa-Escola à portée mondiale n'est pas en dehors des possibilités offertes par la richesse mondiale".⁴³

On peut aujourd'hui estimer à près de 20 millions le nombre d'enfants touchés –ou en voie de l'être – par des programmes inspirés par Bolsa-Escola. Ce total inclut les 10,7 millions d'enfants prévus dans le programme du gouvernement fédéral brésilien, les cinq millions qui sont déjà inclus dans le programme mexicain, les deux millions qui le seront grâce à l'élargissement de ce programme, près de trois millions d'enfants concernés par des programmes variés dans d'autres pays tels que l'Équateur et l'Argentine, ainsi que des programmes spéciaux des communes et des organisations non gouvernementales.

L'idée a pris une force immense. L'élargissement et la propagation du programme Bolsa-Escola en on fait un exemple à suivre pendant des années. Tout le travail de diffusion de l'idée comme une forme véritablement brésilienne de combattre l'exclusion sociale a eu un grand succès et reçu une large acceptation internationale.

Il faut maintenant défendre l'idée que le programme soit élargi à tous les pays où il existe du travail infantile et des enfants hors de l'école, comme l'a suggéré Cristovam Buarque au secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan.

"Je suis venu pour vous suggérer la continuation de ce discours en prenant la tête d'un mouvement pour réfléchir à la pertinence et à la faisabilité de l'élargissement de programmes tels que Bolsa-Escola dans les pays où le travail infantile existe encore, en commençant par les pays du groupe HIPC. En utilisant à cette fin des fonds provenant des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et les autres banques de développement, des gouvernements et des contributions de personnalités internationales. Je pense que l'engagement des Nations unies, tout d'abord dans l'évaluation soigneuse de ce programme, et notamment de sa relation coût/bénéfices,

⁴³ CARDOSO, F. H. Bolsa-escola: programa de educação e redução da pobreza para países em desenvolvimento. In: REUNIÃO DE CÚPULA DE ESTOCOLMO SOBRE GOVERNANÇA PROGRESSISTA. Documento. Estocolmo, 22-23 fev. 2002.

puis dans sa défense au niveau international, peut apporter l'espoir d'un programme concret pour le monde entier. D'un programme qui, tout à la fois, assure la scolarité des enfants pauvres du monde et crée un mécanisme de revenus capable d'aider leurs familles, sans qu'elles aient besoin de recourir au travail infantile ou de vivre de l'assistance sociale⁴⁴.

⁴⁴ Lettre adressée par Cristovam Buarque au secrétaire général des Nations unies, M. Kofi Annan, le 31 octobre 2001.

3. BOLSA-ESCOLA TRAVERSE LES FRONTIÈRES

“(…) Au Brésil, par exemple, 97% des enfants vont à l'école parce que le gouvernement paye les mères du tiers inférieur des familles les plus pauvres si leurs enfants sont scolarisés. La guerre d'Afghanistan coûte aux Etats-Unis à peu près un milliard de dollars par mois. Pour 12 milliards de dollars, l'Amérique pourrait payer plus que sa juste part dans chaque programme que j'ai mentionné.”

(Bill Clinton , 2002).

INTRODUCTION

On trouvera dans ce chapitre la description de programmes Bolsa-Escola mis en oeuvre par les trois niveaux politiques et administratifs du Brésil: fédération, états et communes. Il contient aussi un exposé des programmes lancés dans des pays latino-américains. Soulignons que les exemples que nous offrons sont loins d'être exhaustifs. Ce sont des expériences choisies dans le but de montrer la diversité des applications du projet, ainsi que son fonctionnement aux différents niveaux administratifs et dans des contextes culturels, économiques et éducatifs divers.

La première date de 1995 et fut lancée dans le District Fédéral (DF), siège de la capitale du Brésil, auprès d'environ 50 mille enfants de plus de 25 mille familles. Ce fut l'expérience pionnière et c'est à elle que l'on doit la dissémination du programme. Plusieurs communes et états brésiliens, sans compter certains pays étrangers, sont partis de cette expérience pour lancer leurs programmes.

La seconde, la Bolsa-Escola de la ville de Recife, capitale de l'état de Pernambuco et une des grandes villes du Nordeste brésilien, fut mise

en oeuvre en 1997, il y a donc cinq ans. Aujourd'hui, le programme touche près de 7.600 familles, pour un total d'environ 19.000 enfants de 6 à 16 ans.

Le troisième exemple est celui du gouvernement fédéral, lancé en 2001. Il atteint plus de cinq mille communes brésiliennes et apporte ses bénéfices à près de six millions de familles et à plus de dix millions d'enfants âgés de 6 à 15 ans.

Le programme du Mexique est le quatrième objet de ce chapitre. Expérience nationale pionnière, ce programme fut lancé en 1997 sous le nom de Progresa, puis fut renommé Oportunidades en 2001. Il touche un total de quatre millions de familles, soit près de 21 millions de personnes, parents et enfants inclus.

En Equateur – cinquième programme décrit dans ce chapitre – Bolsa-Escola a commencé en 2000 et concerne aujourd'hui plus de 40.000 familles et de 70.000 enfants. En 2002, le programme équatorien s'est élargi à 18.000 nouvelles familles et à près de 34.000 nouveaux enfants, soit une augmentation de 43,19%.

Le programme Bolsa-Escola de Buenos Aires est le sixième programme choisi comme exemple. Créé par un décret du maire de cette ville le 6 juin 2001, il a été lancé sous forme de projet pilote. Sous le nom de Beca Estudiantil, il concerne des élèves des établissements secondaires de la capitale argentine.

BRESIL

Le District fédéral

C'est en mars 1994, pendant la campagne des élections au poste de gouverneur du District fédéral, que l'idée de Bolsa-Escola commença à prendre forme et à avoir des chances d'être effectivement mise en oeuvre. Cristovam Buarque fut élu et put donc commencer les travaux de lancement du programme.

Le District fédéral possède environ deux millions d'habitants répartis dans 19 villes. Brasilia et les villes dites satellites constituent un grand centre urbain dont une des caractéristiques fondamentales est l'inégalité économique. Bien que les revenus par personne y soient les

plus élevés du pays, on y trouve des villes très pauvres en proie à des problèmes de chômage et de violence extrêmement graves.

Qu'on en juge: dans certaines villes satellites la majorité des familles gagnent des revenus bruts mensuels moyens de moins de trois salaires minimums (ce dernier valait à peu près 54 dollars au taux de change d'octobre 2002), contre plus de 35 salaires minimums (1892 dollars) par mois pour les familles les plus riches. Dans la région administrative la plus aisée du District fédéral, Lago Sul, les revenus bruts mensuels par foyer sont 14,3 fois plus élevés que dans la ville la plus pauvre, Paranoa.

C'est justement Paranoa qui a été choisie en janvier 1995, après les élections, pour le lancement du programme Bolsa-Escola du District fédéral. Le but du programme étant d'atteindre les familles les plus pauvres de la capitale, un système de classement socioéconomique fut mis en place pour donner priorité aux demandeurs les plus nécessiteux: familles à faibles revenus, familles monoparentales, nombre d'enfants élevé, peu de possessions, existence de maladies chroniques chez les membres de la famille, conditions de vie difficiles dans les foyers, entre autres facteurs. L'allocation mensuelle était remise en argent liquide aux mères de famille au moyen d'une carte bancaire magnétique.

L'adoption de ces critères visait à empêcher que la bourse ne se transforme en monnaie politique. L'impersonnalité de la sélection des familles fut fondamentale pour éviter que le contrôle de la distribution ne s'individualise ou ne tombe sous la coupe d'agents externes au programme. La participation de la population aux commissions exécutives locales du programme permit aussi d'en garantir la transparence.

Les problèmes concernant la bourse pouvaient donc être directement réglés entre les mères et la commission exécutive, responsable du fonctionnement du programme. Tous les demandeurs remplissant les conditions exigées et appartenant au groupe des familles les plus nécessiteuses avaient droit au Bolsa-Escola.

Par manque de moyens budgétaires, il était impossible de garantir les bénéficiaires de Bolsa-Escola à tous les élèves des écoles publiques de Brasilia. On en limita donc l'accès aux familles les plus pauvres en fixant une limite supérieure aux revenus du foyer: un demi salaire minimum par membre de la famille (près de 50 dollars à l'époque).

La valeur de l'allocation fut fixée à un salaire minimum par mois (soit 131 reais, qui correspondaient alors à 131 dollars) et par famille, quel que soit le nombre d'enfants. Seules les mères étaient intitulées à la recevoir.

Dans l'esprit des concepteurs et des principaux exécutants de Bolsa-Escola dans le District fédéral, le programme constituait un investissement. Leur phrase préférée était: dans le futur, les enfants des boursiers actuels n'auront pas besoin de bourses. Les effets du programme devaient être aussi importants que ceux des bourses d'études pour les étudiants et les bourses de perfectionnement pour les enseignants. Il s'agissait de lancer un instrument de combat contre le redoublement et l'abandon des études et d'augmentation progressive de la scolarité des plus démunis pour éviter l'exclusion sociale et interrompre le cycle de création de la pauvreté.

Pour permettre d'administrer le programme, on monta un véritable dispositif: le contrôle des présences était effectué par les écoles, qui en informaient le secrétariat à l'Education, qui les transmettait au secrétariat aux Finances, responsable de l'administration des fonds, la valeur mensuelle devant finalement être versée sur les comptes bancaires individuels des mères de famille.

Plusieurs aspects ont été considérés dans le montage administratif du programme:

- Des critères d'inscription détaillés pour les demandeurs et bénéficiaires potentiels;
- Les formes de divulgation du programme auprès des familles intéressées;
- Les critères de sélection des familles participantes;
- Les modes et procédures de contrôle de l'assiduité des élèves;
- La transmission de ces informations à la coordination du programme;
- Les procédures de paiement;
- L'évaluation et le suivi systématique et périodique du programme.

On passa ainsi peu à peu d'une idée à un projet concret et exemplaire incluant des normes et des procédures standardisées. Le secrétariat à l'Education du District fédéral publia les documents d'orientation nécessaires. L'idée était prête à être exécutée.

Pour s'inscrire au programme Bolsa-Escola, il fallait que tous les enfants de la famille âgés de 7 à 14 ans soient inscrits à l'école publique, être domicilié depuis plus de cinq ans dans le District fédéral, avoir des revenus mensuels ne dépassant pas un demi salaire minimum par membre de la famille, et que les éventuels chômeurs ou travailleurs indépendants de la famille soient inscrits dans les programmes d'emploi et de revenus du secrétariat au Travail du District fédéral.

L'exigence des cinq années de domiciliation dans le District fédéral était destinée à éviter les phénomènes de migration en masse vers Brasilia. Pendant très longtemps, la capitale a été le symbole de la modernité au Brésil et n'a pratiquement vécu que de l'administration publique et du bâtiment avec des rythmes de croissance économique et démographique élevés.

Au cours des dix dernières années, elle avait connu de graves problèmes sociaux et économiques et vu surgir une grande inégalité sociale et de revenus. Même après la fin de sa construction, le nombre d'immigrants pauvres augmentait tous les jours. De nouvelles villes furent construites – ou plutôt des agglomérations précaires nommées assentamentos. Aujourd'hui ce processus d'exclusion spatiale a été renforcé par le gonflement de la population. Face à ce tableau de croissance démographique, toute politique sociale responsable se doit de contenir des critères pour éviter d'aggraver le flux migratoire. C'est le cas de Bolsa-Escola.

Pour s'inscrire, les familles devaient remplir un formulaire de renseignements et fournir les documents suivants: carnet de santé de 0 à 6 ans de l'enfant, émis par la Fondation Hospitalière du District fédéral, carnet de vaccination fourni par les dispensaires de cette fondation, acte de naissance des enfants de plus de cinq ans nés dans le District fédéral, historique scolaire des enfants, autres documents prouvant le temps de domiciliation dans le District fédéral et l'adresse actuelle.

Priorité a été donnée aux familles ayant:

- Des enfants ou des adolescents sous mesure spéciale
- Des adolescents condamnés à des peines socioéducatives
- Des dépendants âgés ou des personnes handicapées incapables de subvenir à leurs propres besoins

- Des enfants souffrant de malnutrition suivis par les services publics de la santé.
- Un plus grand nombre de dépendants
- Leur domicile dans des régions administratives considérées comme les plus démunies du point de vue éducatif, social ou d'aménagement urbain.

La structure administrative de Bolsa-Escola⁴⁵ était constituée par une commission exécutive, composée par des représentants des secrétariats à l'Éducation, au Développement social, au Travail, et à l'Agriculture/EMATER, de la Fondation éducative, du conseil des droits de l'enfant et de l'adolescent et du Mouvement des garçons et filles des rues, ainsi que par un secrétariat exécutif réunissant des représentants des secrétariats à l'Éducation, au Développement social et au Travail ainsi que de la Fondation éducative. Enfin, la commission locale était composée par des intégrants de la division régionale d'Enseignement, du Centre de développement social et d'une association populaire désignée par la communauté.

Le décret de création du programme Bolsa-Escola a été signé le 11 janvier 1995, publié au journal officiel sous le numéro 16.270 et réglementé par l'arrêté numéro 16 du 9 février 1995. La première mère à recevoir la bourse fut Selma Ferreira Rodrigues, de la ville de Paranoa, région administrative du District fédéral.

Toutes les actions nécessaires à la mise en oeuvre et à l'exécution du projet furent effectuées entre janvier et avril 1995. Au début de l'année scolaire, le gouvernement du District fédéral a commencé à payer tous les mois, en argent, un salaire minimum aux familles sélectionnées. La coordinatrice technique de Bolsa-Escola, Marisa Pacheco, raconte ainsi les premiers moments du lancement du programme:

"A Paranoa, nous avons fait une grande réunion avec tous les représentants de l'école et de la communauté et nous avons expliqué ce qu'était le programme, ce qui avait été pensé et prévu, comment se passerait la participation et la sélection. Nous avons formé les personnes qui travailleraient avec nous et créé un manuel

⁴⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Manual de execução dos programas bolsa-escola e poupança-escola. Brasília: GDF, 1995.

d'instructions. Tout était discuté au sein de la commission exécutive. Nous faisons des réunions, nous apportons le manuel, le matériel était revu et discuté. Nous sommes partis de l'école comme base de tout, des inscriptions et de la diffusion du programme. Nous avons travaillé avec le réseau des établissements, c'est avec eux que nous avons tout construit, parce qu'on est arrivé avec une chose toute prête, mais qui était sans cesse discutée".⁴⁶

Une fois la partie normative terminée, et grâce aux résultats de l'expérience pilote qui donnèrent une vue systémique du programme, l'équipe de coordination put décider en toute sécurité de l'étendre aux autres villes du District fédéral, comme on peut le voir dans le tableau suivant:

Participants au programme par région administrative (RA),
et année d'inclusion

RA	Année d'inclusion	Familles sélectionnées	Enfants concernés
Paranoa	1995	1.885	3.778
Varjao	1995	321	665
Brazlandia	1995	2.333	4.486
Sao Sebastiao	1995	1.519	3.069
Recanto das Emas	1995	2.705	5.248
Ceilandia	1996	4.234	7.980
Samambaia	1996	3.746	7.873
Sobradinho	1996	2.024	4.010
Planaltina	1997	4.042	7.836
Santa Maria	1998	2.871	5.692
Total		25.680	50.673

Gouvernement du District fédéral / Secrétariat à l'Éducation – Secrétariat aux Finances / SIAFEM

Comme on peut l'observer, à la fin 98, 25.680 familles et 50.673 enfants étaient touchés par le programme, soit 5.680 foyers de plus (25%) que les objectifs prévus. Et malgré cela, la bourse coûtait moins que 1% du budget annuel total du District fédéral. Enfin, le programme atteignait toutes les régions administratives considérées comme les plus démunies en termes sociaux, d'éducation et d'aménagements urbains.

⁴⁶ WAISELFISZ, J. Op. Cit. p. 41.

C'est donc à Brasilia que le programme a commencé et c'est aussi dans cette ville que fut effectuée la première évaluation technique⁴⁷, qui permit de montrer de forts impacts sur les familles pauvres en ce qui concernait le redoublement et l'abandon des études, l'universalisation de l'école et la lutte contre l'exclusion sociale. Qui plus est, ce programme servit de modèle pour les autres communes, états et pays.

La ville de Recife

Une des plus grandes villes du Nordeste brésilien, Recife est la capitale de l'état de Pernambuco. Elle possède près de 1,4 millions d'habitants, dont la moitié vivent dans les 600 favelas de la ville. Sur un total de presque 370 mille familles, près de cent mille ont des revenus mensuels inférieurs à 60 reais ou 16 dollars –soit presque 30% du nombre total de foyers. Le programme Bolsa-Escola est donc venu y combattre la pauvreté et l'exclusion sociale au moyen de l'éducation, à l'exemple de ce qui se passait à Brasilia.

Le programme date du 23 mai 1997. Il fut placé sous la responsabilité du secrétariat municipal à l'Education, qui créa à cet effet un secrétariat exécutif composé par des représentants des secrétariats à l'Education, à la Santé, aux Finances, et aux Politiques sociales, de la coordination à l'enfant et à l'adolescent, ainsi que des commissions locales dans chaque région administrative de la ville. C'était une organisation administrative tout à fait semblable à celle de Brasilia.

Lors de son lancement, le programme concernait les familles ayant des revenus par personne inférieurs à 1/3 de salaire minimum, soit 40 reais ou 24 dollars à l'époque, avec des enfants âgés de 7 à 14 ans et étant domiciliées dans la ville depuis plus de cinq ans. Ce dernier critère, comme dans le District fédéral, était destiné à éviter la migration des personnes des villes des environs de Recife.

A partir de 2000, la classe d'âge de la bourse passa à 6 à 15 ans. Puis d'autres critères de priorité furent adoptés pour la sélection:

⁴⁷ Idem.

- Familles ayant des enfants:
 - a) qui travaillent
 - b) dénutris
 - c) suivis par les services publics de santé
 - d) sous mesure de protection sociale

- Familles ayant:
 - a) des adolescents condamnés à des peines socioéducatives
 - b) des dépendants âgés ou handicapés et incapables de subvenir d'eux-mêmes à leurs besoins
 - c) des femmes ou des grands-mères chefs de foyer

Le premier défi qui s'est posé à l'équipe administrative du programme fut de développer un modèle institutionnel incluant l'ensemble de la ville et centré sur les plus pauvres des familles pauvres. Il fallut créer des indicateurs permettant de gérer le processus de sélection des familles.

Un zonage géoréférencé de la ville permit de constater que les familles dont les revenus mensuels par personne étaient inférieurs à un demi salaire minimum étaient localisées dans des quartiers à haut contraste social.

L'étude du profil de ces familles permit d'en connaître la composition, les revenus, les conditions de logement et les biens de consommation possédés, l'accès à l'eau potable et au tout-à-l'égout, la scolarité de ses membres, la nécessité de protection sociale, le statut scolaire des enfants et leurs renseignements personnels (âge, couleur, sexe, classe).

A l'image de celui de Brasilia, le programme Bolsa-Escola de Recife est destiné à servir de porte d'accès de la famille vers la conquête de son autonomie. Les parents chômeurs doivent donc prouver qu'ils sont inscrits dans des cours de formation professionnelle et des programmes de création d'emplois et de revenus. Qui plus est, une fois sélectionnée, la famille doit signer un document l'engageant à faire bon usage de l'allocation.

Les élèves boursiers ont pu profiter d'un réseau de protection sociale permettant d'avoir des activités socioéducatives tout en instituant un projet pédagogique capable de tenir compte de l'identité

de la communauté scolaire et de la diversité des contextes socioculturels, afin de créer une alternative concrète d'inclusion et d'intervention.

Quelques huit années après son lancement, le programme s'est élargi. Des 1600 familles du départ, il était passé à 7.566 familles en 2002. Les familles n'ayant qu'un enfant en âge scolaire ont commencé à recevoir des bourses de 100 reais (un demi salaire minimum). Pour celles ayant plus de deux enfants en âge scolaire, la bourse était d'un salaire minimum.

Sur le total des familles inscrites en 2002, 6.492 demandes avaient été faites par des femmes (soit 91,8%), et 624 par des hommes (8,2%). Soulignons que 27,2% des familles ont des revenus inférieurs à un demi salaire minimum et que 41% d'entre elles sont dirigées par des femmes seules, ce qui est élevé par rapport à la moyenne de 24% enregistrée au Brésil. Les familles sélectionnées ont en moyenne cinq membres avec des revenus mensuels par personne de 17 reais. 17% des mères sont analphabètes et 59% n'ont jamais été à l'école.

Des changements importants ont été apportés au programme de Recife en 2000. L'objectif principal de Bolsa-Escola est devenu la promotion de l'inclusion sociale au moyen d'activités intersectorielles contribuant à l'exercice du droit à l'éducation, à la santé, et à l'insertion sur le marché du travail. La famille y est maintenant considérée comme une unité intégrale. Le programme cherche à développer des actions conjointes donnant accès à la santé, à des revenus, à l'emploi et à l'éducation, outre les activités socioéducatives réalisées auprès des boursiers.

Des partenariats importants ont ainsi été établis et un processus d'intégration des politiques sociales a pu être lancé. L'articulation entre les secrétariats à l'Education et aux Politiques sociales, par exemple, a permis d'améliorer le soutien apporté aux familles et d'insérer leur membres dans les programmes de formation professionnelle et de microcrédit.

De façon générale, la transformation effectuée contribue concrètement au combat contre l'exclusion sociale. Le renforcement de l'articulation entre les politiques permet de fournir un soutien général à l'ensemble de la famille. Les résultats ne pourront qu'en être renforcés. Il s'agit d'ailleurs d'une recommandation générale: l'articulation entre les politiques doit fonctionner de façon harmonieuse et intégrée, et elles doivent concerner les enfants, les jeunes et les membres adultes des familles.

Le programme Bolsa-Escola fédéral

Le Brésil possède en l'inégalité sociale une de ses principales caractéristiques économiques. Phénomène structurel de sa société, elle entrave les possibilités de mobilisation sociale de nombreux enfants et de nombreuses familles. Bien que possédant d'immenses richesses, le Brésil présente d'importantes inégalités régionales qui découlent partiellement d'un passé esclavagiste relativement récent (l'abolition de l'esclavage n'ayant été proclamée qu'en 1888). Le Brésil est connu comme détenteur du record de la pire distribution des revenus.

Rappelons que selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) l'indice de développement humain (IDH) du Brésil est actuellement de 0,757. Avec la 73^{ème} place au classement mondial, le Brésil se situe parmi les pays à développement humain moyen.

Il est certain que "le Brésil n'est pas un pays pauvre, mais un pays avec beaucoup de pauvres".⁴⁸ Certains chiffres méritent d'être mentionnés: les pauvres représentent 34,1% de la population totale, et 14,5% sont indigents. Selon l'indice de Gini, puissant outil de mesure de l'inégalité des revenus, le Brésil est l'un des pires pays du monde. Avec un score de 0,60 (1999) il est un des quatre pays les plus inégaux du monde.

Cette inégalité élevée est en forte corrélation avec les déficiences de la structure éducative brésilienne. S'il est vrai que le nombre d'élèves inscrits a énormément augmenté au cours des dix dernières années, il n'en reste pas moins que les taux d'abandon scolaire à l'école primaire sont toujours très élevés. L'enseignement secondaire est loin d'être satisfaisant. Il ne reçoit, selon les statistiques de 1999, que 32,6% des jeunes de 15 à 17 ans.

Ce tableau de la situation éducative et sociale du pays a déterminé le gouvernement fédéral à lancer en mars 2001 le programme national Bolsa-Escola, destiné à atteindre 5,9 millions de familles et 10,7 millions d'enfants de 6 à 15 ans dans le pays tout entier. La valeur de l'allocation fédérale est de 15 reais par enfant plafonnée à trois enfants par famille, soit 45 reais par famille (un peu plus de 16 dollars au taux d'octobre

⁴⁸ BARROS, R. P. de. Op. Cit. p. 21.

2002). C'est un programme osé en termes quantitatifs, certainement le plus grand programme Bolsa-Escola lancé jusqu'à présent.

Parmi les facteurs décisifs pour le succès du programme fédéral, soulignons d'un côté la présence de la banque Caixa Economica Federal comme opérateur du paiement des allocations et, de l'autre, le retrait direct de l'argent de la bourse par les mères de famille, au moyen d'une carte bancaire magnétique, dans les 2000 agences et les distributeurs de billets de la banque ou dans les 8.500 bureaux de loto du Brésil, sans queues tumultueuses ou interminables.

La position de protagoniste occupée par les mères dans l'exécution du programme renforce le rôle de la femme et donne une nouvelle dimension à sa participation dans la politique de l'éducation. Quand elle va retirer l'argent, elle sait que la condition exigée est que son enfant soit à l'école. Son estime de soi s'en trouve renforcée et ses relations avec sa famille prennent une dimension culturelle, selon un scénario qui retient tout particulièrement l'attention de l'Unesco, et qui concerne l'engagement de la famille dans la lutte pour une éducation de qualité pour tous.

En lignes générales, le programme fédéral est relativement différent du modèle appliqué dans le district fédéral. Il est fondamentalement axé sur l'enfant et non sur la famille. D'autre part, il a été lancé dans un contexte différent et a connu de grandes difficultés de mise en oeuvre. Certaines des mesures nécessaires à la systématisation de l'implantation, du suivi et de l'évaluation d'une politique sociale de ce genre n'avaient pas été prises en compte.

Un autre problème de conception concerne le processus de sélection et de suivi. En chargeant les communes de cette tâche, on a augmenté les chances de perte d'efficacité et même de détournement des objectifs. La plupart des communes manquent de personnel formé pour travailler avec les familles, sans compter que l'utilisation politique et électorale des subventions destinées aux pauvres par les administrations municipales est une tradition dans la plupart des villes brésiliennes.

On peut aussi critiquer le système d'informations sur les familles participantes. Pour se faire une idée, disons simplement que le formulaire d'inscription, base de la saisie des informations dans la banque de données, est un formulaire d'ouverture de compte en banque. C'est un

instrument inapproprié face à la réalité des familles exclues et peu utile pour le suivi des impacts et des résultats réels de Bolsa-Escola.

D'autres problèmes ont trait au format du programme fédéral et à la valeur de la bourse versée aux familles. L'assiduité aux cours est suivie individuellement par enfant et non pas globalement pour tous les enfants de la famille. Des calculs de coût bénéfice pourront pousser les familles à mettre certains de leurs enfants à l'école et à faire travailler ou à mettre à la rue les autres.

En ce qui concerne le montant de la bourse, il est évident qu'un enfant travaillant dans une grande ville gagnera beaucoup plus par mois que ce que versera Bolsa-Escola à sa famille, même s'il se consacre aux activités de travail dans la rue telles que cirer les chaussures et surveiller les parcs de stationnement. Des études réalisées directement auprès d'enfants et d'adolescents travaillant dans les rues du District fédéral⁴⁹ ont montré que la moyenne de leurs gains mensuels en 1997 et 1998 s'élevait à plus de six reais par jour, soit près de 130 reais par mois en ne comptant que les jours ouvrables, ce qui équivaut à 35 dollars, soit beaucoup plus que les 5,3 dollars de la bourse.

Dans certaines localités du Brésil, le montant versé par le programme fédéral est toutefois significatif pour les familles. Ce sont des endroits de pauvreté extrême et de peu de possibilités de travail, même pour les enfants. C'est le cas des petites villes, souvent rurales, de l'intérieur du Brésil.

En ce qui concerne le suivi, il serait fondamental qu'un programme tel que celui-ci possède un système d'accompagnement national, placé sous la tutelle du ministère de l'Éducation, en intégration avec d'autres ministères, et permettant un travail fin et détaillé auprès des communes.

En décembre 2001, 5.470 communes avaient déjà mis le programme en oeuvre. Le faible montant de la bourse ne lui permettra pas d'avoir un grand impact sur la pauvreté à court terme. Cela nuit à son efficacité et ne permettra pas d'en finir avec la situation de pauvreté qui affligent la population cible ni même de garantir le maintien des enfants à l'école.

⁴⁹ ARAÚJO, C. H. *A face jovem da exclusão: perfil das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília*. Brasília: CODEPLAN, 1998.

On peut donc résumer de la façon suivante les principaux problèmes du programme Bolsa-Escola fédéral:

i) Erreurs de planification: au lieu de choisir une mise en oeuvre soigneuse, lente et rigoureusement contrôlée, le programme national a opté pour un élargissement rapide à l'ensemble de l'univers de 10,7 millions d'enfants en deux ans seulement. Il a ainsi sacrifié la qualité de la sélection des familles et le suivi de l'assiduité à l'école.

ii) Responsabilité parentale: le contrôle de l'assiduité aux cours, fait par enfant et non pour l'ensemble des enfants en âge scolaire d'une famille, n'empêche pas les parents ou les responsables d'inscrire certains de leurs enfants dans le programme tout en faisant travailler les autres ou en les mettant à la rue.

iii) Manque de contrôle de l'assiduité: le manque de progressivité lors du lancement du programme et un manque apparent de rigueur dans l'application de ses directives semblent provoquer des lacunes dans le suivi de l'assiduité. Le système n'est pas adapté à un suivi mensuel des présences.

iv) Faible montant des bourses: au lieu de définir le montant des bourses en tenant compte des besoins et du manque à gagner provoqué par la scolarisation des enfants selon leur ville de domicile, on a préféré définir une valeur unique et extrêmement faible. A titre d'exemple, rappelons que le programme mexicain verse environ 20 dollars par enfant, soit trois fois plus qu'au Brésil.

On peut donc conclure que le plus grand programme Bolsa-Escola national a besoin d'être modifié dans l'essence de sa conception institutionnelle ainsi que dans des détails importants pour obtenir plus d'impact. On trouvera ci-dessous quelques uns des axes principaux permettant de rectifier le tir:

1. Il faut augmenter les montants versés aux familles. Pour cela, il faut tenir compte des différences entre les économies régionales.
2. On doit créer des mécanismes d'évaluation et de suivi permettant les modifications de détails.
3. Il serait salutaire d'avoir un système de suivi permettant le flux d'informations entre les communes et l'administration fédérale.
4. Le programme doit être familial et pas seulement centré sur l'enfant.
5. Le contrôle de l'assiduité doit être mensuel.

6. Il est recommandé de travailler de façon plus intégrée avec les communes, en incluant dans le programme les réseaux de protection sociale des collectivités locales.
7. Il faut inclure les réseaux de protection sociale des états.
8. Il faut former les gestionnaires municipaux du programme.
9. Il impliquer la société civile dans l'administration, le suivi et le contrôle du programme, ainsi que dans le financement, au moyen de fonds publics.

Les problèmes présentés ici n'invalident pas l'initiative de la mise en place de Bolsa-Escola au niveau national. Cette expérience constitue un premier pas important vers la transformation des politiques sociales au Brésil. Elle indique une rupture d'avec les modèles traditionnels, éminemment caritatifs et compensatoires. En adoptant les suggestions faites ci-dessus, Bolsa-Escola deviendra certainement l'un des plus grands programmes de combat contre l'exclusion sociale et scolaire, autant en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs.

AMÉRIQUE LATINE

Le Mexique

C'est en août 1997 que le gouvernement du Mexique a lancé le programme Progresa – Programme d'Education, de Santé et d'Alimentation, dont le principal objectif était de promouvoir des actions intersectorielles auprès de familles vivant dans des conditions d'extrême pauvreté en milieu rural. Il s'agit d'une politique sociale à conception intégrale. Sa mise en oeuvre a donc eu lieu deux ans après le lancement du programme brésilien.

Pour les formulateurs de la politique mexicaine, il était fondamentalement important de conjuguer les actions d'éducation et de santé afin d'éviter que les carences alimentaires et les problèmes de santé ne nuisent aux performances scolaires. Les sept premiers états du Mexique ayant intégré Progresa furent Guerrero, Hidalgo, Michoacan, Puebla, Querétaro, San Luis Potosi et Veracruz.

En 2001, trois millions de familles de l'ensemble du territoire, c'est-à-dire 40% de la population rurale du Mexique, faisaient partie du

programme.⁵⁰ Le 5 mars 2002, le nouveau gouvernement reformula le décret de création de Progresa en le remplaçant par un programme intitulé Oportunidades. On conservait l'axe central du projet en y ajoutant de nouvelles actions. Outre la promotion de stratégies intersectorielles pour l'éducation, la santé et l'alimentation, il s'agissait maintenant de les coordonner avec d'autres programmes sociaux destinés à stimuler l'emploi et l'augmentation des revenus et de l'épargne des familles pauvres. Les zones urbaines y furent progressivement incorporées.

La nouvelle politique a permis une augmentation horizontale du nombre de familles touchées, qui est passé de 2,6 millions en 2000 à 4 millions en 2002. On peut donc estimer le nombre de bénéficiaires à plus de 21 millions de personnes, soit pratiquement le double de l'année 2000. A l'exception du Brésil, aucun autre projet latino-américain ne possède une telle couverture.

Certains des objectifs de Oportunidades ressemblent fortement à ceux du programme mis en oeuvre dans le District fédéral au Brésil. Dans les deux cas, on cherche à fournir aux parents des ressources suffisantes pour que leurs enfants puissent terminer leur scolarité. Il s'agit en plus d'encourager la participation et la responsabilité des parents et de l'ensemble des membres de la famille dans l'amélioration de l'éducation des enfants. L'originalité de Oportunidades réside justement dans cette union du Bolsa-Escola brésilien avec des actions de santé et d'alimentation, de façon intégrée, pour les familles les plus pauvres.

Les trois grands volets de Oportunidades sont:

- des bourses scolaires incitant les enfants et les adolescents à effectuer une scolarité primaire et secondaire complète en encourageant les inscriptions et l'assiduité ainsi que la participation des parents à l'amélioration des résultats scolaires des enfants
- des soins médicaux de base pour tous les membres de la famille, tout en encourageant une nouvelle attitude face à l'utilisation des services de santé, centrée principalement sur la prévention

⁵⁰ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIAS ECONÓMICAS. Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de indicadores de seguimiento: evaluación y seguimiento, 1998/2001. Mexico: Encuestas de Evaluación, 2001.

- la distribution d'aliments pour améliorer la consommation alimentaire et l'état nutritionnel des membres des familles pauvres.

On peut décrire de la façon suivante certains des objectifs du programme:

- Augmenter les taux d'inscription à l'école chez les groupes les plus pauvres de la population
- Combattre l'abandon des études et le travail infantile
- Stimuler les études primaires et secondaires complètes
- Contribuer à la diminution de l'exode rural.

Le Mexique fut le premier pays à lancer un programme de ce genre à un niveau national. Il lui fallut donc monter un appareil administratif muni d'une coordination centralisée, afin d'articuler et d'intégrer des actions conjointes avec les états et les communes de l'ensemble du pays.

Les politiques et les normes générales de fonctionnement du programme sont définies par l'équipe centrale. C'est elle qui établit les lignes générales du programme, distribue les fonds nécessaires à son opération ainsi qu'au suivi et à l'évaluation.

Le secrétariat au Développement social a été chargé dès 1997 de la coordination du programme. Il créa pour cela une coordination nationale du Progreso, qui fut remplacée en 2002 par la coordination nationale du programme de développement humain – Oportunidades. Cet organisme est responsable de la coordination, du suivi, du contrôle et de l'évaluation de l'exécution du programme. Il contribue aussi aux liaisons de ses actions avec les programmes de développement régional, d'emploi et de combat contre la pauvreté. Au niveau régional, ce sont les gouvernements des états qui sont responsables des services éducatifs et sanitaires.

Le premier pas de l'exécution de la politique consiste à sélectionner les bénéficiaires. Puis les familles sont appelées à participer à des assemblées communautaires où sont élues des représentantes, nommées promotrices, qui feront le lien entre les mères et l'administration du programme.

Cette innovation permet aux mères des familles bénéficiaires d'être les protagonistes de la politique. Il existe un débat transparent sur les critères de sélection et d'exclusion du programme. Le choix d'une des mères comme interlocutrice de toutes les familles auprès de

l'administration du programme instaure une relation de coparticipation et de coresponsabilité. Elle permet en plus d'établir un lien plus direct entre les mères et les gestionnaires locaux pour régler les éventuels problèmes de fonctionnement de la bourse.

Le programme a été lancé en trois étapes:

- 1) Sélection des localités
- 2) Sélection des familles dans les localités choisies
- 3) Examen des listes de familles bénéficiaires par les assemblées communautaires en tenant compte des suggestions sur les familles injustement exclues ou incluses.

Le montant des bourses a été déterminé, entre autres facteurs, en fonction des gains qu'un enfant obtiendrait en s'incorporant à la force de travail ou en contribuant à la production familiale. Leur valeur est légèrement plus élevée pour les filles qui, au Mexique, ont tendance à abandonner l'école plus tôt.

Oportunidades fournit des soins médicaux de base en mettant l'accent sur la médecine de prévention. Il remet des suppléments alimentaires, exécute des actions pédagogiques dans les domaines de l'hygiène et de la santé et donne de l'argent pour l'achat de nourriture, avec priorité aux enfants de moins de cinq ans et aux femmes enceintes ou en allaitement.

Une des nouveautés du programme est d'exiger que les enfants passent des visites médicales pour le suivi de leur état nutritionnel. Dans les zones rurales du Mexique, la fréquentation des services de santé est extrêmement basse par rapport aux autres pays d'Amérique latine. Les Mexicains passent en moyenne moins d'une visite médicale par an. Qu'on en juge: la classe moyenne se rend chez le médecin environ 0,8 fois par an, et les pauvres seulement 0,65 fois. Ces chiffres montrent la nécessité d'augmenter l'accès des familles pauvres au système de santé.

Le mécanisme de paiement des bourses est identique à celui du programme brésilien. Seules les mères sont intitulées à les recevoir, ce qui, vu l'ampleur du programme, pourrait augmenter significativement le pouvoir de négociation des femmes au sein des familles.⁵¹

⁵¹ INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS; INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. ¿Está dando buenos resultados Progresá? síntesis de la evaluación de impacto. Buenos Aires: IIPA, IFPRI, 2000.

La bourse mexicaine est versée tous les deux mois. Son montant est fixé en fonction de l'âge et du sexe des enfants. Au second semestre de 2000, par exemple, il variait entre 90 pesos (9,51 dollars) pour un garçon de troisième année et un maximum de 335 pesos (35,41 dollars) pour une fille de huitième année. Ces différences sont dues au fait que dans les régions les plus pauvres du Mexique, les filles ont tendance à quitter l'école avant les garçons. Pour essayer de modifier cette situation, les bourses sont environ 15% plus élevées pour les filles.

En plus de toutes ces actions, une allocation semestrielle est versée pour l'achat de matériel scolaire. Sa valeur dépend du niveau scolaire. Pour les boursiers des premiers niveaux, elle est de 180 pesos (19,00 dollars) par cycle scolaire et pour les dernières années, elle atteint 225 pesos (23,78 dollars).

Les circonstances qui empêchent les familles pauvres d'envoyer leurs enfants à l'école sont diverses. Les principales ont trait à la pauvreté, au travail infantile et à la faible scolarité des parents. Oportunidades permet d'augmenter les revenus des familles et de combattre le travail infantile tout en encourageant la population à considérer l'école comme un mécanisme d'ascension sociale.

Au début du programme, les retards de paiement des bourses étaient fréquents, surtout à cause de la complexité du système de contrôle de l'assiduité. Il fallait longtemps pour saisir les données et remplir les formulaires. Le nouveau programme a simplifié ces derniers, ce qui a permis de réduire le temps nécessaire pour les remplir.⁵²

En résumé, le programme mexicain s'est inspiré du modèle du District fédéral. Mais il l'a amélioré dans la mesure où il lui a rapporté d'autres politiques sociales pour potentialiser ses effets auprès des familles pauvres.

L'Equateur

C'est en 1999 qu'est apparue la possibilité d'implanter Bolsa-Escola en Equateur, à une époque de crise profonde. En termes économiques,

⁵² ADATO, M.; COADY, D.; RUEL, M. Operation evaluation of Progreso from the perspective of beneficiary promoters, school directors, and health staff: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.

cette crise se traduisait par une diminution du PNB de l'ordre de 7%. L'érosion des institutions démocratiques et de leurs formes de représentation – ainsi que l'éclosion d'intérêts privés ou régionaux – caractérisait la situation politique.

Les indicateurs de la crise sociale étaient dramatiques. Le nombre de pauvres, c'est-à-dire de personnes gagnant moins de deux dollars par jour, est passé de 37.9% en 1998 à 43.8% en 1999. Le chômage a sauté de 8,5% de la PEA en mai 1998 à 15.6% en mai 1999 suite aux fermetures d'emploi dans le secteur formel de l'économie. Le salaire minimum réel a chuté de près de 22% entre janvier et juin 1999.

Les coupes budgétaires ont occasionné des retards de paiement des salaires des enseignants et du personnel médical, et provoqué des conflits et des grèves. Plus grave encore, l'indice d'inégalité de Gini est passé de 0,54 en 1995 à 0,58 en 1998.

Comme dans toute l'Amérique latine, le système éducatif équatorien souffrait de problèmes de qualité. L'absence d'investissements et les grèves constantes l'avaient porté au bord du collapsus. A cette situation venaient s'ajouter les effets de la crise économique. Ensemble, ces facteurs pouvaient nuire encore plus à la formation de capital humain, principalement dans les couches pauvres, plus vulnérables et enclines à retirer leurs enfants de l'école, ce qui se reflétait par l'augmentation des taux d'abandon des études.

Selon les statistiques de l'enquête sur la qualité de vie de 1998, près de 340 mille enfants âgés de 6 à 15 ans, soit 13% des enfants de cette classe d'âge, étaient en dehors du système scolaire. La plupart d'entre eux habitaient en milieu rural: 250.000 enfants, soit 20% des enfants des campagnes, n'allaient pas à l'école. La situation était encore pire dans la couche la plus pauvre de la population rurale, où 24% des enfants de 6 à 15 ans étaient privés de scolarité.

Les résultats d'une enquête sur les bénéficiaires du Bono Solidario⁵³ indiquaient une hausse de l'abandon des études. Entre les mois d'avril et de juillet 1999, 153 mille familles, soit 15% des familles touchant cette

⁵³ Il existait à l'époque en Equateur un programme d'augmentation des revenus des familles pauvres intitulé Bono Solidario, qui n'exigeait pas de contrepartie et s'inspirait des initiatives de Renda Mínima.

allocation, n'ont pas envoyé un ou plusieurs enfants à l'école. Cela signifie que 230 mille enfants de 6 à 15 ans ont quitté le système scolaire. Sur le littoral, près de 150 mille enfants ne se sont pas inscrits à la rentrée 2000. Selon la même enquête, le travail infantile tend à augmenter: de janvier à juin 2000, le nombre d'enfants travailleurs âgés de moins de 15 ans a augmenté de 33.500, en passant de 153 mille à 187 mille.

L'analyse des taux de scolarité par couche sociale et par âge montre que 24% des enfants de 6 ans (âge où l'on rentre à l'école en Equateur) des couches les plus pauvres ne vont pas à l'école, et que la scolarité diminue dramatiquement à partir de douze ans. Le taux de scolarité passe de 83% à 12 ans à 65% à 13 ans, puis à 53% à 14 ans et à 47% à 15 ans dans les familles les plus pauvres.

Le taux d'inscription à l'école primaire, entre 1998 e 1999 sur le littoral, est tombé de 75,2% à 65,3% dans les familles pauvres. En milieu urbain, ce taux est passé de 91% à 81,7% dans le même groupe (SIISE et ECV-99). Chez les élèves pauvres, public cible de Bolsa-Escola, le taux d'inscription est passé de 82,1% à 72,5%, une chute de près de 10%. Selon la même source (SIISE e ECV-99), en 1999, 53,8% des familles pauvres n'ont pas mis leurs enfants à l'école pour des raisons économiques. En 1998, cette proportion n'était que de 35%.

Par la suite, les résultats de "l'Encuesta Escolar de Alerta Temprana", enquête réalisée par le SIISE, le SINEC et l'Unicef, ont démontré l'absence d'une chute significative des inscriptions au niveau national. Il y eut toutefois une légère baisse des inscriptions sur le littoral en 1998, causée probablement par le phénomène climatique El Niño.

Ces statistiques et les résultats de l'enquête sur les conditions de vie effectuée en 1999, qui montrent que 22,7% des enfants pauvres du littoral âgés de 5 à 15 ans n'ont pas été inscrits en 1999, ont permis de conclure à l'existence de problèmes structurels.

Le gouvernement équatorien s'est donc engagé à créer un programme de protection sociale dans une lettre d'intentions adressée en 2000 au Fonds Monétaire International. Ce programme à court terme serait destiné à combattre la pauvreté dans les groupes sociaux les plus touchés par la crise économique. Le gouvernement s'est aussi engagé à créer un programme à moyen terme permettant de réunir les conditions pour la formation du capital humain.

Les fonds proviendraient de la réorientation du budget de la Nation ainsi que de nouveaux crédits de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), de la Banque Mondiale (BIRD) et d'autres organismes multilatéraux.

Le programme de protection sociale était composé par des actions à fort impact et à court terme. Il contenait des actions qui étaient déjà en cours mais qui seraient revues pour en augmenter l'efficacité, ainsi que de nouvelles initiatives destinées à résoudre les problèmes surgis de la crise. C'est dans cette seconde catégorie que s'inscrit Bolsa-Escola: "Todos los niños y niñas a la escuela".

Elaboré à la fin 1999 avec la coopération technique de l'ONG brésilienne Missao Criança, à l'invitation de la BID et de l'Unicef, le programme avait trois grands objectifs: améliorer les taux d'inscriptions des enfants les plus pauvres, combattre le redoublement et l'abandon, améliorer l'assiduité et stimuler l'obtention d'une scolarité complète, tout en augmentant la formation du capital humain en stimulant la demande d'éducation.

A court terme, le programme servirait à transférer des revenus vers les populations pauvres. A moyen et à long terme, il permettrait d'élever le niveau de scolarité des plus démunis et contribuerait à éliminer les mécanismes de transfert transgénérationnels de la pauvreté.

Les actions se sont concentrées sur le milieu rural, dans les couches les plus pauvres et sur la classe d'âge des 6-15 ans. On espérait toucher 286 mille familles et 572 mille enfants par an – dont 74% vivant en milieu rural. Le modèle de gestion et d'opération des bourses équatoriennes ressemble beaucoup à celui du programme Bolsa-Escola mis en oeuvre par le Brésil dans le District fédéral.

Au départ, le programme contenait trois volets:

- Bolsa-Escola pour les familles dont les enfants âgés de 6 à 15 ans sont présents à au moins 90% des jours de classe
- épargne-école avec des versements effectués sur les carnets d'épargne des enfants à la fin de chaque année scolaire
- Primes pour les enseignants ne manquant pas les cours et s'efforçant d'augmenter l'assiduité de leurs élèves.

La valeur de la bourse fut fixée à 10 dollars par famille pour couvrir les dépenses mensuelles pour l'éducation des enfants et le manque à gagner

occasionné par leur retrait du marché du travail. Selon l'enquête sur la qualité de la vie de 1998, les coûts directs mensuels en éducation sont de 25 mille sucres (3,35 dollars) par enfant, et le manque à gagner (mesuré par les revenus moyens des enfants qui travaillent) est de 12 mille sucres (1,60 dollars) par mois. La valeur de Bolsa-Escola, dix dollars par mois ou 75 mille sucres au taux de 1998, permet donc de couvrir le manque à gagner et les dépenses directes de deux enfants par famille.

Par coûts directs, on entend l'ensemble des dépenses d'inscription, d'achat des uniformes et du matériel scolaire ainsi que de transport. Ces coûts ont été calculés pour tous les enfants de 5 à 15 ans allant à l'école.

Les coûts indirects ou manque à gagner sont les revenus qu'un enfant pourrait obtenir en travaillant et que la famille ne reçoit plus du fait de l'école.

La valeur de Bolsa-Escola a été fixée sur cette base au cours des premiers mois de 2000. L'ensemble des membres de la commission nationale de Bolsa-Escola s'accorde toutefois à reconnaître que le modèle d'ancrage sur le dollar qui a été retenu n'a pas été suffisant pour compenser les effets d'une inflation élevée et qu'il est indispensable de réviser à la hausse la valeur de l'allocation.

L'objectif central du programme est d'assurer l'accès de tous les enfants à l'école. Il s'agit d'universaliser la scolarité en investissant dans les enfants, pour leur donner la chance de mieux se préparer et d'obtenir, dans le futur, un emploi et des revenus suffisants pour les arracher à la pauvreté tout en construisant une société plus digne, plus efficace et plus juste.⁵⁴

Bolsa-Escola a été conçu en Equateur comme un programme de protection contre la crise et d'universalisation de l'éducation. Il permet aussi de renforcer les effets positifs des processus d'amélioration de la qualité de l'enseignement.

Parallèlement à Bolsa-Escola, le gouvernement lança un programme d'épargne scolaire afin d'inciter les enfants à conclure leurs études secondaires sans redoubler. Il s'agit d'un versement effectué au début de l'année, d'un montant équivalent à un mois de Bolsa-Escola,

⁵⁴ BERMEJO, F. E. Por qué es necesario ejecutar el Programa Beca Escolar en Ecuador. Ecuador: Programa de Protección Social, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, 2002. (mimeografiado).

si les élèves ne redoublent pas. L'argent de l'épargne scolaire est administré par un fonds maintenu à la disposition du gouvernement pour être utilisé, sous forme de crédits, pour exécuter des programmes de création d'emploi, notamment pour les jeunes.

Enfin, le troisième volet du programme, intitulé Incitation des Professeurs, était destiné à diminuer l'absentéisme, notamment en milieu rural et dans les régions pauvres. Il consistait à offrir une prime de 25 dollars par mois aux enseignants s'efforçant d'augmenter la présence de leurs élèves.

En ce qui concerne l'exécution de Bolsa-Escola, les conditions d'obtention de la bourse étaient les mêmes que dans le District fédéral du Brésil:

- tous les enfants de la famille âgés de 6 à 15 ans devaient être inscrits et présents à l'école publique
- tous les enfants devaient avoir une assiduité mensuelle d'au moins 90%. toute absence injustifiée de plus de deux jours par mois étant donc sanctionnée par la suspension de la bourse du mois correspondant
- les revenus de la famille devaient être inférieurs à deux dollars par jour et par personne
- les carnets de santé et de vaccination de tous les enfants de 6 à 15 ans devaient être à jour.

Comme il s'agissait d'un programme de transfert direct d'argent aux familles pauvres, il a fallu monter une banque de données très fiable pour pouvoir identifier et sélectionner les familles en fonction des critères établis.

Pour diffuser le programme auprès des familles potentiellement intéressées, une campagne fut organisée pour expliquer les critères et les documents exigés au moment de l'inscription.

Le bulletin "Informe de Avance del Programa Beca Escolar" prévoyait en 2001 que Bolsa-Escola atteindrait 35.000 familles. En août 2002, ce nombre était de 43.793 familles, pour un total de 70.675 enfants touchés.⁵⁵ Le programme doit s'étendre à 18.917 familles et 33.910 enfants supplémentaires, soit une augmentation de 43,19%.

⁵⁵ ECUADOR. Ministerio de Bienestar Social; Ministerio de Educación y Cultura. Informe de avance del Programa Beca Escolar: Frente Social, Programa de Protección Social. Ecuador: Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Unicef, 2002.

L'Argentine – Buenos Aires

En mai 1999, 55,7% des jeunes Argentins étaient à la recherche de travail pour compléter les revenus de leur famille. Pratiquement la moitié d'entre eux n'avaient pas fini le lycée. Cette proportion augmentait chez les 14-17 ans pour atteindre 65%.

Chez les familles les plus pauvres, 69% des jeunes avaient abandonné leurs études pour se mettre à la recherche de travail. Le chômage juvénile atteignait 26,7% de la population économiquement active. Dans les familles pauvres, cette proportion atteignait 44,8% (Secrétariat à l'Emploi du ministère du Travail). L'Argentine vivait un grand problème de qualification de sa main d'oeuvre, de redoublement et d'abandon des études dans l'enseignement secondaire.

Le système éducatif argentin est organisé en quatre niveaux. Le préscolaire, de 45 jours à 5 ans, le primaire obligatoire de 6 à 12 ans, le secondaire de 13 à 17 ans puis le supérieur ou tertiaire technique.

L'enseignement est universel au primaire. Au secondaire, la couverture augmente, mais les taux d'abandon ne cessent de croître. Entre 13 et 17 ans, ils passent de 5% à 45%, selon l'IIPE/Unesco (2002). C'est dans les secteurs les plus pauvres que se concentrent les niveaux les plus élevés de distorsion âge/classe et d'abandon des études à partir de l'âge de 13 ans.

Près de 20% des adolescents de 15 à 17 ans, et 38,3% des 18-24 ans ne font pas d'études. 7,2% d'entre eux ne travaillaient pas non plus. Ce chiffre s'élève à 21,7% si l'on ne considère que la population la plus pauvre (Bulletin du SIEMPRO – Ministère du Développement social, 1999).

A Buenos Aires, capitale du pays, le taux de scolarisation est de 71,8%, bien que 84,4% de la population âgée de 13 à 18 ans fasse des études (Mychaszula, 2002). En 1991, 15,6% de cette population était donc en dehors du système scolaire, soit 39.113 jeunes.

On estime que seulement 69% des inscrits en première année du secondaire parviendront à terminer ce cycle. La capitale connaît un problème particulier: des niveaux élevés de passage du primaire vers le secondaire, mais avec des taux de redoublement et d'abandon élevés pendant les deux premières années du secondaire (DGPL, 2001).

Près de 26.000 élèves sont inscrits en première année, contre 15.000 en cinquième année, soit une perte estimée à près de 11.000

élèves (DI, Relevé Annuel, chiffres provisoires). Ces chiffres justifient à eux seuls le lancement de Bolsa-Escola. Le programme fut créé par un décret du maire de la ville de Buenos Aires, le 6 juin 2001, sous le numéro 737/2001.

Il fut lancé sous forme de projet pilote. Sous le nom de Becas Estudiantiles, il est destiné aux établissements secondaires. Il est placé sous la responsabilité du secrétariat à l'Education du gouvernement de la ville de Buenos Aires. Son objectif principal est de stimuler la continuation des études des élèves de première et de deuxième année de l'enseignement secondaire, notamment chez les plus pauvres, où le besoin de travailler fait souvent concurrence aux études.

La valeur de la bourse varie de 250 pesos (67,8 dollars) à 500 pesos (135,6 dollars). Pour la recevoir, il faut être régulièrement inscrit en première ou seconde année dans un établissement secondaire de la ville de Buenos Aires, appartenir à une famille pauvre, ne pas bénéficier d'un autre programme à caractéristiques semblables et avoir une assiduité aux cours d'au moins 90%.

Les bourses sont versées par élève, à concurrence de trois enfants par famille. Elles sont payées aux responsables légaux des élèves ou directement aux élèves ayant atteint la majorité.

La sélection des bénéficiaires a été effectuée au moyen d'une grille de pondération permettant de classer les candidats par ordre de priorité en fonction d'une série d'indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité: niveau de pauvreté, vulnérabilité socioprofessionnelle du chef de famille, vulnérabilité de l'élève et taille de la famille. Soulignons que les immigrés peuvent aussi être bénéficiaires.

Selon les concepteurs du programme, dans le contexte économique actuel du pays, l'éducation constitue un des principaux instruments d'inclusion sociale, et Bolsa-Escola en est l'un des principaux éléments.

"Si la bourse se restreint seulement à une logique d'assistance, le passage à l'école des secteurs sociaux les plus défavorisés se traduira difficilement par des expériences de qualité". Carina Kaplan, coordinatrice du programme Becas Estudiantiles, lors de son intervention au séminaire international de Bolsa-Escola, Brésil, 2002.

Toutes les expériences décrites ci-dessus, brésiliennes autant que latino-américaines, ont fait l'objet d'études d'évaluation. Dans le District fédéral, elles ont été faites par l'Unesco. A Recife, par l'OIT. Au Mexique, c'est la BIRD qui s'en est chargée. A Buenos Aires, la mairie et finalement, dans les états brésiliens de Mato Grosso du Sud et d'Alagoas, l'ONG Missao Criança.

Les résultats de ces études font état d'innombrables effets positifs sur les bénéficiaires de Bolsa-Escola. Globalement, le programme contribue à élever les taux d'inscription des enfants pauvres et à combattre le redoublement et l'abandon des études. Mais l'évaluation montre aussi de nombreux autres impacts, qui font l'objet du prochain chapitre.

4. LES EFFETS DE BOLSA-ESCOLA SUR LA CONSTRUCTION DE LA CITOYENNETE

“Bolsa-Escola a le pouvoir de transformer l’éducation en une priorité des familles. Le programme fait pénétrer dans les foyers le sens de l’importance de l’éducation, ce qui a un énorme impact sur les performances scolaires des enfants”.

(Reiko Niimi, représentante de l’Unicef au Brésil, octobre 2001).

PRÉAMBULE

Ce chapitre est fondé sur les conclusions de spécialistes décrites dans des études et des évaluations de Bolsa-Escola dans plusieurs régions du Brésil, ainsi qu’au Mexique et en Argentine. Nous avons aussi inclus les témoignages de mères bénéficiaires du programme qui décrivent et réfléchissent sur les changements apportés par Bolsa-Escola à leur vie, à celles de leurs enfants et de leur famille.

Le chapitre est divisé en huit parties. La première, L’importance des évaluations, traite de la nécessité d’effectuer le suivi, l’évaluation et la correction des politiques publiques, notamment de Bolsa-Escola. La seconde, Notes méthodologiques, contient la description des méthodologies utilisées dans les évaluations des divers programmes, au Brésil comme en Argentine et au Mexique.

La troisième partie, Impacts sur l’abandon des études et le redoublement, décrit l’impact du programme sur le maintien des enfants à l’école, ses effets sur le redoublement ainsi que sur les indicateurs de performance des élèves boursiers. La quatrième, Impacts sur la santé, la nutrition et l’alimentation, traite des résultats concernant l’amélioration de l’alimentation et de la nutrition, ainsi que des indicateurs de santé de la famille.

La cinquième partie, Impacts sur le travail infantile, aborde les effets du programme en termes de retrait des enfants du marché du travail et de l'association structurée entre pauvreté et non-distribution de scolarité. La sixième, Changements de l'économie familiale, analyse les modifications significatives de la structure économique des familles constatées par les diverses évaluations réalisées dans les principes expériences de Bolsa-Escola.

La septième et avant-dernière partie, Empowerment, augmentation de l'estime de soi et perspectives de futur, analyse l'impact de Bolsa-Escola sur les relations de pouvoir entre les genres, sur la modification des schémas relationnels des familles et sur le rôle de la femme dans la prise de décision au sein du foyer.

Enfin, on trouvera dans les Conclusions une tentative d'établir un ensemble spécifique d'effets de Bolsa-Escola ainsi que des suggestions pour le potentialiser en y adjoignant d'autres politiques sociales, exécutées de manière articulée dans le but de créer l'infrastructure nécessaire à la construction de l'autonomie des familles.

Les rapports sur les nombreuses transformations positives provoquées par le programme au sein des familles sont extraits d'enquêtes associant des méthodes qualitatives et quantitatives. D'une façon générale, priorité a été donnée aux témoignages et aux perceptions des mères, des enfants et des adolescents inclus dans le programme. Les transformations de l'économie domestique, de la vie scolaire des enfants, des relations familiales, de la conquête de l'estime de soi et de la citoyenneté sont accompagnées par des descriptions de la vie avant la bourse, marquée par l'exclusion sociale et l'extrême pauvreté.

Toutes les informations recueillies et évaluées permettent d'affirmer que Bolsa-Escola est un investissement dans les personnes. Le programme combat des situations complexes, qui vont depuis les problèmes psychosociaux jusqu'à la lutte pour la survie. Au sein de ces situations complexes, Bolsa-Escola est en train de créer des forces de combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale au moyen de l'éducation.

"J'ai toujours eu envie que mes enfants apprennent à lire parce que moi je ne sais pas. Ce que je peux faire pour mes enfants, je le fais. Et je donnerai jusqu'à la dernière goutte de sang pour que mes enfants étudient". (Dona Eunice, mère de trois boursiers, habitante de Parana, ville du District fédéral).

IMPORTANCE DES ÉVALUATIONS

L'élaboration et la mise en oeuvre de systèmes d'évaluation des politiques publiques à caractère social deviennent de plus en plus fondamentales pour le développement de programmes et de projets destinés à combattre la pauvreté et à promouvoir la citoyenneté. Évaluer, corriger le cap et rajouter de nouveaux éléments permet de perfectionner les politiques sociales, ainsi que de mesurer leurs véritables effets sur les problèmes qu'elles se proposent de résoudre.

Tout le monde sait qu'une grande partie des pays en voie de développement n'ont pas coutume d'évaluer leurs politiques sociales. De nombreuses ressources sont gaspillées dans des réseaux bureaucratiques compliqués, un mauvais ciblage ou même des détournements de fonds. Le résultat est que seule une petite partie, peut-être la plus réduite, des investissements dans les politiques sociales arrive entre les mains des bénéficiaires. La gestion des dépenses sociales, sans processus d'évaluation et de suivi, devient irrationnelle. On utilise souvent des moyens inefficients et inefficaces dans la vaine tentative d'atteindre les buts qu'on s'est choisis.

Qui plus est, il faut tenir compte du fait que les politiques sociales s'appliquent à un milieu présentant un degré d'incertitude très élevé: les conditions locales étant extrêmement variées, les politiques doivent pouvoir s'adapter de façon dynamique. La planification permet les corrections de cap. Les actions planifiées doivent posséder une certaine flexibilité de mise en oeuvre. Cela implique qu'on en suive les effets, c'est-à-dire que l'on mesure leurs performances et leur impact sur les conditions de vie de la population cible.

Mais ce n'est pas tout. Un système d'évaluation doit permettre au gestionnaire de la politique sociale d'en planifier la mise en oeuvre et l'exécution, d'en centrer l'action de façon objective et d'en mesurer l'impact auprès des bénéficiaires. Quand elles sont bien réalisées, ces étapes permettent une plus grande rationalité d'exécution et de suivi, ainsi d'ailleurs que d'utilisation des ressources.

Il est donc indispensable de disposer de mécanismes de suivi et d'évaluation appropriés, utilisant des indicateurs structurels et synthétiques capables de signaler rapidement des tendances, aux côtés d'études plus approfondies effectuées périodiquement sur des

échantillons des populations choisies comme prioritaires. Ces procédures permettent d'identifier les déviations et de les corriger à temps en termes de gestion, ainsi que de savoir si le programme est réellement efficace.

On peut facilement vérifier que l'accumulation de connaissances sur le fonctionnement interne, les répercussions externes et les effets et problèmes des politiques sociales sont profitables en termes d'amélioration des programmes et d'augmentation de l'efficacité du combat contre la pauvreté.

Toute politique publique doit donc être accompagnée par un système d'évaluation et de correction du cap. Ce système devrait faire partie intégrante des politiques sociales. Plus encore, il devrait articuler tous les acteurs sociaux et les institutions impliquées dans la mise en oeuvre et la gestion des programmes.

Dans de nombreux cas, il est aussi grave de ne pas connaître les effets d'un programme social que de mal en assurer la gestion.

*"L'élévation de la rationalité peut provoquer l'apparition de nouveaux fonds, ainsi que multiplier le rendement de ceux qui existent déjà. Cela n'est possible qu'en mesurant l'efficacité de leur utilisation et en prouvant l'efficacité avec laquelle on atteint ses objectifs et, par conséquence, l'équité."*⁵⁶

Le suivi périodique des résultats et des impacts d'une politique publique de lutte contre l'exclusion sociale au moyen de l'éducation, telle que Bolsa-Escola, permet d'effectuer des études spécifiques sur les détails de l'exécution et de la gestion du programme, ainsi que sur ses effets réels sur les bénéficiaires.

Un système de suivi indiquant en temps utile les conditions réelles des familles bénéficiaires constitue un puissant instrument de gestion et d'évaluation de l'impact. Il permet de programmer les actions à temps ainsi que d'en connaître rapidement l'impact véritable. Il permet donc aux gestionnaires d'en changer le cap, d'introduire de nouvelles mesures ou de renouveler celles qui fonctionnent bien.

⁵⁶ COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p. 19.

Les évaluations peuvent être faites par la mesure qualitative et quantitative de l'impact causé par le programme sur les familles et les communautés concernées. Ils doivent suivre des indicateurs généraux et spécifiques, conformément à la conception finale de la politique sociale. Enfin, ils fourniront les instruments nécessaires à la gestion administrative quotidienne du programme.

NOTES MÉTHODOLOGIQUES

Dans le cas de Bolsa-Escola, de grandes avancées ont été réalisées. Le programme, qui a connu sa principale expression dans le District fédéral entre 1995 et 1998, a été évalué par l'Unesco, avec le soutien de l'Unicef, de l'Institut Polis et de la Fondation Esquel. Il a aussi été l'objet d'innombrables discussions dans des instituts tels que l'IPEA et de plusieurs maîtrises et doctorats dans des universités brésiliennes et étrangères.

Le programme mexicain – Progreso/Oportunidades – a été évalué par la BIRD. L'OIT a étudié les effets de Bolsa-Escola à Recife, une des grandes capitales du Nordeste brésilien. La mairie de Buenos Aires a effectué une enquête sur le programme Becas Estudiantiles – ce programme, bien que centré de façon différente, a gardé les postulats de Bolsa-Escola comme axe principal. L'ONG Missao Criança a évalué l'impact du programme sur les familles concernées dans les états de Mato Grosso du Sud et d'Alagoas et organisé des groupes de discussion dans plusieurs endroits du Brésil.

Globalement, les conclusions des diverses évaluations sont tout à fait semblables. Bien que leurs méthodes aient été différentes, ces études ont permis de démontrer que l'impact de Bolsa-Escola sur les familles bénéficiaires – du point de vue économique, social, éducatif ou de transformation des familles – est pratiquement le même malgré les caractéristiques spécifiques de chaque région ou pays où il a été mis en oeuvre.

On trouvera ci-dessous une description sommaire des procédures méthodologiques et des techniques utilisées dans chacune des évaluations. Cet exposé n'est ni exhaustif ni conclusif. Il existe d'autres

évaluations, de portées diverses, et même d'innombrables travaux d'analyse sur le thème. Nous en avons choisi quelques unes des plus importantes et diversifiées. Les programmes évalués peuvent être nationaux, comme celui du Mexique, gérés par les états, comme ceux du Mato Grosso du Sud ou du District fédéral, municipaux, comme ceux de Recife et de Buenos Aires ou encore administrés par le "troisième secteur", comme c'est le cas de Bolsa-Escola Cidada et de l'ONG Missao Criança.

1. Enquête de l'Unesco

L'Unesco a effectué à Brasilia, capitale du Brésil, l'une des premières et plus importantes évaluations de Bolsa-Escola, dans le but de déterminer l'impact éducatif et, plus spécifiquement, les comportements, les idées, les valeurs et les représentations des élèves, parents et enseignants à propos du programme, afin d'identifier les changements survenus dans la vie des bénéficiaires.

Réalisée entre les mois de novembre 1997 et février 1998, c'est-à-dire près de quatre ans après le lancement de Bolsa-Escola à Brasilia, l'enquête a utilisé des techniques d'approche extensive et globale.

L'approche extensive était destinée à estimer le comportement de l'univers composé par les familles bénéficiaires, les familles non bénéficiaires, les élèves boursiers ou non, les enseignants et le personnel administratif des écoles. Un questionnaire a donc été rempli par un échantillon de 1.071 élèves de la 5ème à la 8ème année des établissements primaires de villes où le nombre de boursiers était élevé: Paranoa, Brazlandia et Ceilandia. Il était destiné à identifier les caractéristiques socioéconomiques de la famille, de l'école et du travail, la perception qu'avaient les élèves de Bolsa-Escola, des signes d'augmentation de la tolérance et de la citoyenneté et la vision du futur des jeunes interrogés.

La seconde source de données utilisée fut la banque de données du SAEB/97⁵⁷, pour évaluer les connaissances et les compétences

⁵⁷ Système National d'Evaluation de l'Enseignement de Base. Enquête sur des échantillons représentatifs des états du Brésil réalisée tous les deux ans. L'enquête de 1997 s'intéressa principalement aux compétences des élèves du primaire et des collèves.

des élèves de la 4^{ème} à la 8^{ème} année en portugais, mathématiques et sciences. Le SAEB utilise deux questionnaires, l'un pour identifier les caractéristiques socioculturelles des familles, l'autre sur les habitudes d'étude de la discipline qui fait l'objet du test. L'Unesco a retravaillé la banque de données pour identifier les élèves boursiers et a utilisé les résultats concernant les élèves de la quatrième année du primaire.

L'échantillon de l'évaluation extensive était composé de quatre groupes, l'un d'élèves boursiers, le second d'élèves n'ayant jamais sollicité la bourse, le troisième d'élèves l'ayant perdue et le dernier d'élèves l'ayant sollicitée sans l'obtenir. Dans une première étape de structuration de l'échantillon, 16 écoles ont été tirées au sort. Par la suite, on tira au sort des classes proportionnelles à la taille des écoles, au nombre de 42. Le questionnaire fut rempli en classe par les élèves eux-mêmes entre le 7 et le 26 novembre 1997. Puis on procéda à l'analyse des résultats du SAEB et de l'enquête spécifique.

En ce qui concerne l'approche globale, qui visait à comprendre la signification et le contenu des manifestations de la vie sociale, l'action et la relation des personnes avec les autres, des groupes de discussion thématique ont été constitués.

Pour analyser l'ensemble des idées, des valeurs et des représentations concernant Bolsa-Escola, on constitua parmi les jeunes huit groupes d'élèves boursiers, un groupe de non-boursiers et un groupe mixte. Pour l'enquête sur les mères, on forma sept groupes de mères bénéficiaires, deux groupes de mères ayant été renvoyées du programme, un groupe de mères qui s'étaient inscrites sans avoir été acceptées, un groupe mixte de mères inscrites et non acceptées et de mères renvoyées, et six groupes de professionnels de l'éducation. Au total, 79 enfants et adolescents, 89 parents et 33 professionnels de l'éducation ont participé aux groupes de discussion.

Enfin, le gestionnaire local du programme dans chacune des trois villes de l'enquête a été longuement interviewé, ainsi que dix autres acteurs clef, afin de déterminer comment ils percevaient l'école, le travail des enfants ou des adolescents, des notions de citoyenneté et des espoirs de futur des enfants et des mères bénéficiaires.

2. Enquête OIT/Bird/IPEA

Le but de l'enquête effectuée au premier semestre de l'an 2000 par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en partenariat avec la Banque Mondiale et l'IPEA était d'évaluer le programme Bolsa-Escola de la ville brésilienne de Recife, capitale de l'état de Pernambuco.

Il s'agissait d'observer les changements survenus entre deux moments distincts (t0 et t1) sur deux groupes de familles (bénéficiaires et groupe contrôle) pour identifier les effets de Bolsa-Escola sur le travail des adultes – c'est-à-dire pour savoir si elle incitait à l'oisiveté – et sur leurs revenus, ainsi que pour en déterminer l'impact sur le travail infantile chez les élèves boursiers et sur leurs apprentissages. Enfin, elle devait évaluer les effets du programme sur la réduction de la pauvreté à court terme.

Les informations utilisées pour le moment t0 furent extraites des fiches d'informations du programme Bolsa-Escola de la municipalité. Cette fiche détaillée contient un vaste ensemble d'informations concernant non seulement le candidat à la bourse mais aussi l'ensemble de son univers familial.

Pour le moment t1, on utilisa la réinscription des familles effectuée au cours des premiers mois de 2000, à l'occasion de laquelle on avait rajouté à la fiche d'inscription originale quelques questions destinées à permettre une évaluation des progrès scolaires des boursiers ainsi qu'à faire le relevé de la participation des familles aux programmes sociaux.

Pour évaluer l'impact du programme, on compara donc les modifications observées entre les deux moments t0 et t1 dans le groupe des boursiers et dans le groupe contrôle, composé de familles présentant des caractéristiques socioéconomiques proches des familles du programme et qui, bien qu'ayant rempli les fiches d'inscription, n'avaient pas été acceptées. Le groupe étudié était composé de 1218 familles, contre 268 familles pour le groupe contrôle.

Pour estimer les effets de la bourse sur les apprentissages scolaires, on fit aussi passer un test à des élèves de troisième année d'établissements primaires préalablement sélectionnés (271 élèves boursiers et 409 non-boursiers).

3. Enquête du Mexique

L'Institut International de Recherche en Politiques Alimentaires (IFPRI) a effectué une enquête intitulée *¿Está dando buenos resultados Progesa?* auprès de familles bénéficiaires et de familles candidates n'ayant pas été acceptées. Les informations initiales furent extraites du registre général du programme obtenu en octobre 1997.

La seconde banque de données provint d'une enquête sur les conditions socioéconomiques des familles du milieu rural, dont la première étape fut réalisée en mars 1998 et la seconde avant de commencer la remise des bourses en mai 1998. D'autres étapes suivirent en octobre 1998, en juin 1999 et finalement en novembre 1999.

Dans toutes ces études, les instruments utilisés furent toujours des enquêtes formelles, des interviews structurées ou semi-structurées, des groupes de discussion et des séminaires réunissant les participants au programme. Le public de l'enquête était constitué par les bénéficiaires, les dirigeants et les fonctionnaires locaux, les gestionnaires centraux, les médecins des dispensaires, les infirmières et les enseignants des écoles des élèves boursiers.

Des observations répétées ont été effectuées sur un échantillon de 24 mille familles de 506 localités, dont 320 constituèrent les unités d'analyse et 136 le groupe de contrôle. Ces localités étaient réparties dans les sept états où le programme fut initialement lancé: Guerrero, Hidalgo, Michoacan, Puebla, Querétaro, San Luis Potosi et Vera Cruz.

A travers des questions simples, les questionnaires visaient à faire le relevé de la composition démographique et du niveau socioéconomique de chaque famille, bénéficiaire ou non. Par la suite, d'autres questionnaires servirent à identifier le passé familial du couple, les biens acquis depuis le mariage, les indices de scolarité, de santé et d'utilisation des services de santé, les attitudes et les aspirations des parents quant à la scolarité de leurs enfants, la consommation de produits alimentaires et la répartition du temps des membres de la famille entre le travail et les autres activités.

Ces relevés furent complétés par des interviews avec le personnel des écoles et des dispensaires pour obtenir des informations sur les boursiers. Pour élargir les sources d'information, on examina les dossiers administratifs des écoles et des dispensaires. On effectua aussi des

enquêtes quantitatives et qualitatives sur l'efficacité opérationnelle du programme: les premières au moyen d'observations répétées chez les familles participantes et dans les écoles et centres médicaux; les secondes par des interviews semi-structurées avec le personnel impliqué dans le programme (directeurs des écoles et des dispensaires) et des groupes de discussion avec les promotrices du programme, et des membres de familles boursières ou non. 23 groupes ont ainsi été constitués avec 230 participants: 80 bénéficiaires de 8 communautés, 80 non bénéficiaires de 8 communautés et 70 promotrices de 70 communautés.

4. Enquête de Missao Criança

L'ONG Missao Criança a effectué trois enquêtes au Brésil auprès des familles bénéficiées par les programmes de Bolsa-Escola qu'elle administre et par les programmes mis en oeuvre dans les états de Mato Grosso du Sud et d'Alagoas.

L'enquête du Mato Grosso du Sud⁵⁸ fut effectuée au moyen d'interviews en profondeur avec des groupes de mères participant au programme et des groupes contrôle. L'objectif central de l'évaluation était d'examiner de quelle façon la bourse influait sur la vie économique, sociale et culturelle des familles. On vérifierait ainsi l'importance de l'allocation et ses implications sur la vie familiale et la vie scolaire de l'enfant, toujours selon la perception des responsables. Missao Criança a donc cherché à déterminer les représentations sociales concernant le programme, l'impact de celui-ci sur la vie familiale et les possibles changements d'attitude à propos de l'école et de la scolarisation des enfants. Les familles ont été choisies dans les listes du registre de Bolsa-Escola du Mato Grosso du Sud, un contrôle des informations socioéconomiques permettant de constituer deux groupes semblables.

Les résultats ont été classés en quatre types d'impact, vérifiés dans les interviews, et un groupe sur les perceptions concernant la bourse:

- Impact économique
- Impact social

⁵⁸ MISSÃO CRIANÇA. Programa Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul: relatório de avaliação quantitativa e qualitativa. Campo Grande: Missão Criança, fev. 2000.

- Impact sur le travail infantile
- Impact sur la vie scolaire des enfants
- Représentations concernant Bolsa-Escola.

La deux autres enquêtes, dont nous utilisons les résultats pour l'analyse qui suit, ont été réalisées auprès des familles du programme Bolsa-Escola du District fédéral et de l'état d'Alagoas. Ce sont des enquêtes qualitatives effectuées au moyen de groupes de discussion thématique.

Deux groupes ont donc été constitués avec les responsables des familles bénéficiaires du District fédéral, des mères de famille en grande majorité. Dans l'Alagoas, deux groupes de mères bénéficiaires furent le centre de l'étude réalisée à Maceio, capitale de l'Etat.

Globalement, les objectifs de ces enquêtes étaient les mêmes que dans le Mato Grosso du Sud, c'est-à-dire de déterminer les représentations sociales concernant le programme, l'impact sur les relations familiales, les éventuels changements d'attitude à propos de l'école et de la scolarisation des enfants, les problèmes des parents concernant la bourse, et les suggestions des personnes interrogées sur l'amélioration de Bolsa-Escola.

5. L'enquête argentine

La municipalité de Buenos Aires a procédé à une enquête en deux étapes sur le programme Becas Estudiantiles.

La première étape consistait à assurer le suivi de la couverture du programme. Les objectifs spécifiques étaient de comparer les profils socioéducatifs des boursiers et des non-boursiers, d'analyser les critères de sélection en vue de la continuation et de l'amélioration du programme en 2002, et de comparer les situations sociales des boursiers et des non-boursiers dans le but d'identifier la population pauvre ne participant pas au programme. Cette évaluation fut réalisée entre les mois d'août 2001 et de mars 2002.

L'objectif central de la seconde étape était le suivi comparatif de l'évolution des performances et des situations scolaires des boursiers et des non-boursiers. Parmi les objectifs spécifiques, soulignons l'identification de changements de la situation éducative des boursiers pendant l'année scolaire 2001 et le début de l'année 2002, ainsi que de l'existence de liens entre les changements éducatifs et les changements généraux des élèves dans leurs écoles, tels que le redoublement, l'abandon

des études, leur maintien et le succès. Enfin, on chercha à connaître les formes d'utilisation de la bourse.

La méthodologie consistait à faire l'analyse statistique des formulaires d'inscription des boursiers ainsi que d'un second formulaire d'informations rempli lors de l'inscription finale de 2001 par les élèves des écoles recevant des boursiers. De plus, on interrogea les adultes responsables sur les formes d'utilisation de l'allocation, les comportements et la vie scolaire de leurs enfants.

RÉSULTATS GÉNÉRAUX DES ÉVALUATIONS

Impacts sur l'abandon des études et le redoublement

Nous abordons dans cette partie l'impact du programme Bolsa-Escola sur le maintien des enfants à l'école et sur l'amélioration de leurs performances scolaires. Les conclusions sont fondées sur des enquêtes effectuées par des institutions diverses et généralement constituées par des comparaisons détaillées entre boursiers et non-boursiers.

Les effets du programme Bolsa-Escola sur l'abandon des études et le redoublement semblent recueillir le consensus. Les résultats des enquêtes et des évaluations soulignent une diminution considérable des abandons et des redoublements des enfants et des adolescents boursiers dans tous les endroits où le programme existe. Bolsa-Escola a démontré son efficacité dans la promotion de l'accès et du maintien des élèves à l'école.

Cet impact est particulièrement fort dans le District fédéral. Qu'on en juge: en 1996, sur l'ensemble des élèves inscrits à l'école publique, le taux d'abandon des études était de 7,4% et le taux de redoublement de 18,1%. Pour les enfants de Bolsa-Escola, ces chiffres furent de 0,4% et de 8%, respectivement⁵⁹. Ces informations ont aussi été analysées par Moraes e Sant'Ana⁶⁰.

⁵⁹ Chiffres cités et analysés par ARAÚJO, C. H. Op Cit.

⁶⁰ MORAES A.; SANT'ANA, S. R. Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF. Brasília: Fundação Esquel, UNICEF, UNESCO, 1997.

Selon l'évaluation de l'Unesco, la première et la plus ample qui ait été faite sur Bolsa-Escola, le programme atteint son objectif fondamental d'assurer le maintien des enfants dans les salles de cours pendant l'ensemble de l'année scolaire. Le programme servirait à maintenir les enfants à l'école, à les inciter à étudier et à les retirer des rues. Ces résultats persistent d'ailleurs même après la fin de la bourse. Ce sont des changements de la conscience de l'importance de l'éducation pour le futur des familles pauvres.

“Un des résultats indirects du passage par le programme est le changement de perception de certains enfants/adolescents et de leurs familles à propos de l'éducation et de leur rôle de citoyen. Même après avoir perdu la bourse, il semblerait que de nombreux parents continuent à contrôler l'assiduité aux cours et les devoirs à la maison.”⁶¹

A travers la bourse, on renforce l'idée que l'éducation serait le seul héritage que l'on peut laisser à ses enfants. On renouvelle ainsi la revalorisation de l'éducation comme moyen d'ascension sociale, en créant de l'espoir chez les familles pauvres. C'est l'autre conclusion de l'évaluation effectuée par l'Unesco. On a vérifié grâce aux informations recueillies une augmentation considérable de l'assiduité des élèves boursiers.

On retrouve les mêmes effets dans le programme Bolsa-Escola du Mexique. Augmentation des inscriptions, croissance du niveau de scolarité, diminution de l'abandon des études et augmentation des chances de trouver un bon emploi dans le futur sont des axes d'impact très clairs de Oportunidades/Progresá. Les chiffres du rapport de l'Institut International de Recherche en Politiques Alimentaires⁶², publié en 2001, montrent une croissance de 5 à 8% des taux d'inscription des garçons boursiers et de 11 à 14% pour les filles. Les enfants mexicains ayant bénéficié du programme auront une scolarité plus longue de 0,7 années. Les estimations montrent aussi que les revenus gagnés au cours de leur vie par les anciens boursiers

⁶¹ WAISELFISZ, J. Op. Cit. p. 123.

⁶² INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS. Op. Cit.

pourront augmenter de 8%, car il existe une nette corrélation entre le capital scolaire et la position sur le marché du travail.

On vérifie la même chose en Argentine: les élèves boursiers restent à l'école et le programme remplit donc son rôle principal, qui est de combattre l'abandon des études. Selon une enquête effectuée en juillet 2002, les boursiers argentins ont une assiduité de 95,9%, contre 90,5% chez les non-boursiers.⁶³

A Recife, capitale de l'état de Pernambuco, dans le Nordeste brésilien, des résultats tout à fait semblables ont été vérifiés sur la scolarisation des élèves les plus pauvres. Selon les enquêteurs de l'OIT/Bird/Ipea: "(...) l'obtention de la bourse mobilise positivement les familles et les écoles en faveur de la scolarité de leurs enfants".

A un niveau plus général, le programme provoque un effet collectif sur le système d'enseignement, en provoquant le maintien des enfants à l'école. Selon les mêmes chercheurs:

"(...) l'effet le plus important du programme est de briser les mécanismes traditionnellement utilisés par l'école pour exclure les élèves les plus pauvres. Bolsa-Escola engage les parents à maintenir leurs enfants à l'école, mais en même temps, il oblige l'école à garder les enfants présentant des risques élevés d'abandonner leurs études. Ils n'y restent qu'à cause de la bourse."⁶⁴

En ce qui concerne les taux de passage, on peut vérifier dans la majorité des évaluations réalisées que les élèves boursiers ont récupéré leur retard par rapport aux non-boursiers. En Argentine par exemple, le programme a permis à 53,1% des boursiers de passer au niveau supérieur, contre 52,4% chez les non-boursiers. Les boursiers faisant partie des plus pauvres parmi les pauvres, on serait pourtant en droit de s'attendre à des taux de passage bien inférieurs à ceux des non-boursiers.

⁶³ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Secretaría de Educación. Becas estudiantiles 2001: informe de seguimiento. Buenos Aires: GCBA, jul. 2002.

⁶⁴ LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. Avaliação do Programa Bolsa-Escola do Recife. Brasília: OIT, Bird, Ipea, out. 2000.

“Vu que l’on pouvait s’attendre à ce que la promotion soit plus faible dans le groupe le plus vulnérable – comme c’est le cas des boursiers – la conclusion précédente indique un taux de passage élevé en termes comparés.”⁶⁵

Du côté des taux de redoublement, la distance qui séparait les élèves pauvres des autres a diminué grâce à Bolsa-Escola. A Brasilia, selon l’étude de l’Unesco, 40,9% des boursiers n’a jamais redoublé, 35,1% ont redoublé une fois, 14,8% deux fois, 6,7% trois fois et 2,5% plus de trois fois, d’après les informations extraites du Système National d’Evaluation de l’Enseignement de Base – 1997. Chez les non-boursiers, ces chiffres sont les suivants:

- 61,9% n’ont jamais redoublé
- 23,2% ont redoublé une fois
- 9,8%, deux fois
- 3,4%, trois fois
- 1,8%, plus de trois fois.

Selon la même source, dans les derniers niveaux du primaire, la proximité entre les taux de redoublement des boursiers et des non-boursiers est encore plus marquée. Chez les boursiers de la 5ème à la 8ème année, 54,8% n’ont jamais redoublé, contre 50,1% chez les non-boursiers.

Les données sur le redoublement chez les boursiers ont aussi été analysés par l’Unesco. Dans un échantillon stratifié par niveau social, deux groupes ont été constitués: boursiers et non-boursiers. Sur l’ensemble de l’échantillon autant que dans chaque catégorie sociale, le taux de redoublement des élèves boursiers est toujours inférieur à celui des non-boursiers. Mais le principal impact sur la diminution du redoublement chez les boursiers se situe dans les couches sociales les moins élevées. Dans la catégorie E – économiquement la plus pauvre – les boursiers redoublent pratiquement deux fois moins que les non-boursiers. L’effet le plus important concerne donc

⁶⁵ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Op. Cit. p. 92.

l'inversion de la pyramide du redoublement chez les boursiers. Si chez les non-boursiers la probabilité de redoublement diminue à mesure que la catégorie sociale est plus élevée, chez les boursiers c'est l'inverse qui se produit.

Redoublement des élèves de la 5e à la 8e année à la fin de l'année scolaire 1996 par catégorie socioéconomique familiale selon qu'ils étaient boursiers ou non (%).⁶⁶

Catégorie socioéconomique	Non-boursiers	Boursiers
B	17,9	14,8
C	22,4	21,3
D	26,2	14,8
E	27,0	13,7
Total	23,8	15,6

Toujours dans l'étude de Brasilia, les performances scolaires des élèves boursiers et non-boursiers ont été comparées par des tests. Les différences entre les deux groupes étaient bien inférieures qu'on ne s'y attendait. Les boursiers ont obtenu de meilleurs résultats en mathématiques et en portugais, et les non-boursiers sont arrivés en tête en sciences.

"Cette absence de différence entre les deux groupes montre un aspect positif du programme Bolsa-Escola. Les études brésiliennes et internationales montrent toutes le poids de la situation socioéconomique de l'élève sur ses résultats scolaires. Si les élèves boursiers, qui pour avoir droit à la bourse sont obligatoirement en bas de l'échelle, présentent des résultats comparables à la moyenne de l'univers des écoles publiques, cela représente donc une grande avancée."⁶⁷

⁶⁶ WAISELFISZ, J. Op. Cit. p. 131.

⁶⁷ Idem. p. 135.

Impacts sur la santé, la nutrition et l'alimentation

L'impact du programme Bolsa-Escola sur l'amélioration des conditions de santé et d'alimentation est l'objet de cette partie. Cet impact a été souligné par les résultats de toutes les études d'évaluation effectuées, au Brésil comme à l'étranger.

Dans l'étude Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza, du District fédéral du Brésil, par exemple, il a été diagnostiqué que la plupart de l'argent de la bourse servait à l'achat d'aliments pour garantir la survie de la famille. Il y a conséquemment une amélioration considérable de la nutrition et du bien-être social des enfants et de toute la famille.

Au Mexique, certains des effets de Bolsa-Escola (Oportunidades/Progresá) se concentrent dans le domaine de la santé et du développement. La stature des enfants boursiers a augmenté de près de 16%, grâce à l'augmentation observée de la qualité et de la quantité de l'alimentation des familles boursières. Rappelons que le programme mexicain est constitué par une articulation de plusieurs politiques sociales, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'assistance sociale et de la santé publique. Ses impacts sont donc plus intenses sur l'alimentation et l'amélioration de la santé familiale⁶⁸. On est en droit d'affirmer que le programme s'attaque aux principaux déterminants de la pauvreté: éducation, santé et alimentation.

La comparaison de groupes semblables, enfants boursiers et enfants non-boursiers présentant le même profil socioéconomique, montre que les boursiers mexicains ont eu 12% de maladies en moins. La même méthode indique que chez les adultes des familles boursières, les journées de congé de maladie ont diminué de 19%. Les études confirment l'amélioration progressive de la santé et de l'alimentation de tous les membres des familles bénéficiaires, ainsi qu'une augmentation de la consommation, notamment en milieu rural. Rappelons que la première phase du programme se concentrait sur les familles pauvres des régions rurales du Mexique.

⁶⁸ GERTLER, P. J. An evaluation of the impact of progress on health care utilization and health status: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, jul. 2000.

Dans le Mato Grosso du Sud, état de la région Centre-Ouest du Brésil, les membres des familles semblent s'accorder à consacrer la nouvelle source de revenus à l'achat d'aliments⁶⁹. Il n'y a pas trace de tensions entre les parents quant à la façon d'utiliser cet argent. D'ailleurs, si la famille vit une situation de pénurie alimentaire, rien de plus juste que d'utiliser la bourse pour manger. Les témoignages soulignent tous avec emphase l'emploi de l'argent pour améliorer l'alimentation et même pour en augmenter la qualité.

Dans les évaluations effectuées au Brésil, les mères déclarent qu'avant la bourse, elles souffraient de difficultés quotidiennes. Les chefs de foyer étant souvent au chômage et ne faisant que quelques petits boulots, l'alimentation de ces familles se réduisait à un repas par jour, généralement composé de riz et de haricots secs, nourriture de base des Brésiliens pauvres. L'effet le plus évident de la Bourse-Ecole sur la vie des familles concerne donc l'alimentation de leurs membres. L'argent sert à acheter de quoi préparer un petit-déjeuner (du pain et du lait) pour les enfants et à améliorer les courses du mois. La viande est introduite dans le menu familial, ainsi que les fruits et les légumes.

On retrouve le même phénomène au Mexique, où l'on note une augmentation progressive de l'utilisation de l'argent de la bourse pour acheter de la nourriture. En 1999, les familles boursières ont dépensé en moyenne 13% de plus pour leur alimentation que les familles non-boursières de la même catégorie socio-économique. Mais l'augmentation n'a pas été seulement quantitative. On vérifie une augmentation moyenne de 10,6% de la consommation de calories chez les familles bénéficiaires et une meilleure qualité de leur alimentation après leur entrée dans le programme.⁷⁰

En Argentine, les statistiques montrent aussi que la bourse sert à maintenir la famille. Elles révèlent aussi qu'une bonne partie de l'argent sert à permettre aux enfants d'aller à l'école. Selon les chiffres de l'étude, 63,9% des boursiers ont déclaré qu'ils utilisaient l'argent

⁶⁹ MISSÃO CRIANÇA. Op. Cit.

⁷⁰ HODDINOTT, J.; SKOUFIAS, E. The impact of progress on consumption: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Aug. 2000.

pour acheter du matériel scolaire, 56,8% pour l'achat d'habits, de souliers et de tennis, 47% pour l'achat de nourriture, et 36,6% pour payer le transport scolaire. Les réponses étant multiples, chaque famille pouvait indiquer plus d'une dépense.⁷¹

Impact sur la réduction du travail infantile

Cet impact est des plus important quand il s'agit de lutter contre l'exclusion sociale et d'élever les niveaux de scolarité des enfants et des adolescents les plus démunis. Un des grands défis de Bolsa-Escola est de livrer les enfants du travail précoce. Le lien entre le travail infantile et la déscolarisation est évident. La distance entre les catégories socioéconomiques concentre le capital scolaire dans les mains des plus riches. Cette association structurée entre la pauvreté et la non-distribution de la scolarité est d'autant plus grave qu'il s'agit d'enfants et d'adolescents.

Au Brésil par exemple, malgré l'augmentation de la couverture de l'enseignement primaire et de collèges pendant la deuxième moitié du siècle, ce phénomène oblige les enfants pauvres à quitter l'école pour compléter les revenus familiaux. Les taux d'abandon des études et d'inscription, au Brésil, dépendent de la couche de la population. On sait depuis longtemps dans la littérature spécialisée que les taux d'abandon augmentent à mesure que diminue le niveau de revenus. Pour les taux d'inscriptions, c'est l'inverse qui se passe. Le phénomène est le même pour le travail infantile.

La plupart du temps, les enfants des familles économiquement les plus pauvres partagent leur temps entre l'école et le travail ou les rues. En d'autres mots, les enfants pauvres doivent compléter les revenus familiaux par de petits boulots ou même en entrant sur le marché du travail, généralement dans les secteurs les plus précaires, ou même sur le marché parallèle. Le temps consacré au travail difficile ou empêche le plein développement à l'école et peut même éloigner l'enfant définitivement de la salle de classe.

⁷¹ SEMINARIO INTERNACIONAL DE BOLSA-ESCOLA. *Ponencia*. Buenos Aires, may 2002. Buenos Aires: Secretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.

L'autre effet du travail infantile concerne l'emploi des chefs de famille ou de leurs conjoints. Sur un marché du travail disputé, un enfant travailleur prend la place d'un adulte et affecte ainsi les revenus moyens des salariés. Selon la logique du marché, le salaire ou les services payés à un enfant sont toujours moins élevés. L'enfant n'est pas préparé à se défendre et ne bénéficie pas de la protection des droits du travail. Dans l'optique du marché, il vaut mieux payer moins pour qu'un enfant effectue une tâche déterminée. L'effet de ce raisonnement est perverse et crée un cercle vicieux: le chômage des chefs de famille force de nouveaux enfants à trouver du travail pour compléter les revenus familiaux, et le travail les éloigne de l'école en les insérant dans le marché du travail ou en les obligeant à travailler dans les rues.

Bolsa-Escola serait donc en thèse un programme de combat contre le travail infantile et d'investissement dans le futur de l'enfant, qui aurait plus de chances que ses parents d'obtenir de meilleurs emplois à long terme. Les études ont vérifié que les signes de ces effets sont déjà visibles.

Elles ont globalement montré l'efficacité de Bolsa-Escola pour rendre aux enfants pauvres le droit de fréquenter les cours et de s'éloigner du travail infantile. Même si bon nombre de ces enfants étaient déjà inscrits à l'école, la pauvreté et la nécessité de compléter les revenus de la famille nuisaient à leur assiduité. La bourse a permis aux familles les plus démunies d'assurer la présence de leurs enfants à au moins 90% des jours de classe.

L'Unesco a montré dans le District fédéral que Bolsa-Escola évitait le travail infantile et observé que les adultes de la famille se rendaient compte que "la place de l'enfant c'est à l'école". "Il y a des familles qui ont beaucoup d'enfants et qui prennent leur fille de dix ou onze ans et la placent dans une famille comme il faut pour les aider. La fille cesse d'étudier et donne priorité au travail à cause du besoin" (mère d'enfant boursier de Ceilandia). D'autres études prouvent l'existence généralisée du travail chez les enfants et les adolescents. Les filles exercent notamment les fonctions de domestique ou de nounous, et les garçons s'occupent de diverses activités telles que cirer les chaussures, emballer les achats dans les grandes surfaces et les marchés ou surveiller les voitures garées dans les rues de la ville.

Les boursiers, principalement les adolescents, avaient la sensation que la bourse était donnée par le gouvernement et qu'elle servirait à éloigner les enfants du travail infantile.

“S’il n’y avait pas la bourse je serais obligé de sécher pour pouvoir travailler” (élève boursier de Paranoá, 12/14 ans). “Y’en a qui aimeraient venir à l’école, mais il n’y a pas moyen, les parents sont pauvres, ils n’ont pas d’argent, les mères au chômage, et l’enfant doit continuer à surveiller les voitures.” (élève boursière, Ceilandia, 12/14 ans).⁷²

Pour en revenir au Mexique, l’impact enregistré auprès des familles de boursiers est semblable à celui que l’on trouve dans les enquêtes des chercheurs brésiliens. L’Institut International de Recherches Alimentaires a vérifié une réduction du travail infantile chez les enfants des familles participant au programme.

Dans le District fédéral du Brésil, la réduction de la participation des enfants au marché du travail a été mesurée. Elle coïncide avec l’expansion du programme. En 1996 et 1997, le nombre d’enfants de 10 à 14 ans au travail a diminué de 31,2% et celui des jeunes de 10 à 17 ans a chuté de 13,08%, alors que la population grandissait de 5,19% pendant la même période. On est donc en droit de supposer que le volume d’argent distribué par la bourse ait augmenté, entre autres choses, les revenus du centile le plus pauvre des habitants de la capitale et donc réussi à retirer des enfants du marché du travail.⁷³

Outre la diminution du travail infantile, on a vérifié entre septembre 1996 et septembre 1997 une réduction de 36% du nombre d’enfants vivant dans les rues à Brasilia. Ce fait peut être associé d’une certaine manière au programme⁷⁴. Un programme semblable, développé à Campinas, ville importante située dans la province de l’état de Sao Paulo, et qui associait

⁷² WASELFSZ, J. Op. Cit. p. 121.

⁷³ Pour plus de détails, voir ARAÚJO, C. H. Bolsa-escola: renda mínima associada à educação. In: CACCIA-BAVA, S. et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

⁷⁴ ARAÚJO, C. H. Bolsa-escola. Op. Cit. e ARAÚJO, C. H. A face jovem da excluída. Op. Cit.

l'octroi d'un revenu minimum à l'obligation de scolariser les enfants et de garantir leur assiduité, a obtenu des résultats semblables sur les enfants et les adolescents vivant dans les rues, et même avec une plus grande intensité puisque ce groupe d'enfants constituait la cible prioritaire du programme. A Campinas, le nombre d'enfants des rues a considérablement diminué: de 550 en 1995 à 47 en mars 1997.⁷⁵

Dans les groupes de discussion thématique organisés en 2000 et 2001, certains témoignages montrent l'impact de Bolsa-Escola sur la réduction du travail infantile. Nombreuses sont les femmes qui se sentent gênées pour parler du travail de leurs enfants avant qu'ils n'aient droit à la bourse. Au fur et à mesure que l'étude avance, elles commencent à révéler que ces revenus étaient essentiels pour compléter le budget familial.

Chez toutes les personnes entendues il existe une histoire de travail infantile. Les parents qui travaillent du tri des ordures ont toujours compté sur l'aide quotidienne de leurs enfants, même des plus jeunes. D'autres envoyaient leurs enfants gagner un peu d'argent dans les rues des villes, à cirer les chaussures ou à surveiller les voitures garées. Il y a aussi des témoignages d'enfants travaillant à la coupe de la canne à sucre, les fameux *boias frias*.

Dans les villes nordestines, il est coutume d'envoyer les enfants vendre des bonbons, garder les voitures ou même demander l'aumône. Dans les campagnes, ils aident leur mère à survivre comme ils le peuvent. Tous les témoignages coïncident: l'argent gagné par les enfants est d'importance fondamentale pour la subsistance de la famille.

Il existe la claire conscience chez les personnes interrogées que le travail infantile entraine en concurrence directe avec l'école et finissait par les éloigner définitivement des études. Elles confirment toutefois la nécessité des quelques sous gagnés par les enfants pour compléter le budget familial, y compris pour acheter de la nourriture et des vêtements. Elles transmettent la sensation que le travail infantile est humiliant pour toute la famille, mais se sentaient impuissantes face à cette situation.

⁷⁵ BEJARANO, S. R. Programa de Garantia de Renda Mínima: a experiência de Campinas. In: CACCIA-BAVA, S. et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

L'obligation de cesser de travailler pour recevoir la bourse est considérée comme juste et même prometteuse par les mères de Bourse-Ecole. Le travail des enfants dans le tri des ordures est encore plus avilissant, selon les déclarations des propres ramasseuses, qui racontent que leurs enfants sont souvent malades, manquent l'école et mangent parfois des ordures.

Tout indique que l'un des principaux effets des politiques publiques associant l'éducation au revenu minimum soit la réduction du travail infantile. Et tous les témoignages indiquent que l'impact de Bolsa-Escola va dans le sens de son élimination.

Il y a des témoignages d'enfants qui souffraient de la violence des rues où ils travaillaient tous les jours comme cireurs de chaussures. Bien que gagnant plus d'argent, ils n'aimaient pas ce travail toujours entouré de la violence typique des grandes et moyennes villes, ni le fait d'être soumis aux intempéries. Grâce à l'argent de la bourse, garçons et filles ont spontanément cessé de travailler. Leurs mères déclarent même qu'après qu'ils soient devenus boursiers, les enfants consacrent le principal de leur temps à l'école et aux études, ce qui les éloigne de la violence des rues et des travaux pénibles.

A Campo Grande, on a vérifié de façon très nette qu'après avoir reçu la bourse, les enfants travaillant à la collecte des ordures abandonnaient cette occupation. L'accès à l'école et l'assiduité concurrent clairement le temps de travail des enfants, et finissent par vaincre le travail infantile, bien qu'il existe encore des cas où les enfants continuent à travailler, mais pendant un nombre de jours et d'heures grandement réduit.

Dans le groupe de contrôle, les mères déclarent que leurs enfants contribuent d'une façon ou d'une autre aux revenus familiaux – notamment ceux du dépôt d'ordures – et que cette contribution est d'importance fondamentale pour le maintien du foyer. Cela confirme donc que les enfants n'ayant pas accès à Bolsa-Escola travaillent, et que ceux qui en ont bénéficié quittent peu à peu le travail infantile. Le but profond du programme est donc atteint. Des enfants ont été retirés du marché du travail précaire ou des activités de la rue, et il leur a été rendu le droit d'étudier.

Changements dans l'économie familiale

On analyse ici les modifications significatives de la structure économique des familles démontrées par les diverses évaluations réalisées dans toutes les expériences de Bolsa-Escola. Ces études permettent en outre de comprendre les microdynamiques ainsi que les stratégies de survie des familles dans l'utilisation de l'argent de l'allocation. En général, la bourse permet d'augmenter l'achat d'aliments, de matériel de construction pour réparer les domiciles et de biens domestiques tels que lits, matelas, douches électriques et citernes d'eau.

L'étude de l'Unesco a permis de vérifier pour la première fois l'usage plus rationnel de l'argent de la bourse par les mères de famille. Comme on pouvait s'y attendre, elles renforcent leur rôle d'administratrices du foyer et commencent à être considérées comme importantes dans l'économie de la famille. Au Brésil comme au Mexique, on montre que les mères utilisent l'argent de façon plus rationnelle. Elles peuvent maintenant se programmer, acheter à crédit ou épargner de l'argent pour satisfaire leurs besoins. La vie économique de ces familles est généralement instable. Elles vivent de petits boulots qui dépendent excessivement d'une demande spontanée. Elles sont exclues des droits du travail et du droit à un minimum de prévisibilité financière. La garantie d'une allocation mensuelle stable leur permet de planifier leurs dépenses et leur donne des notions de priorités et d'épargne. Cet avantage est formulé par de nombreuses mères interrogées:

"Quand ils me la donnent (la bourse), des fois ils (mes enfants) ont des souliers et des habits, alors je m'en sers pour acheter à manger, et si je vois qu'ils ont besoin d'une paire de pantalons ou de quelque chose comme ça, je leur achète une paire de pantalons. Mais c'est toujours pour eux. C'est moi qui prends les décisions sur l'argent qu'on me donne, parce que c'est moi qui sais de quoi ils ont besoin". Promotrice.⁷⁶

⁷⁶ Témoignage d'une mère mexicaine élue comme représentante d'un groupe de mères lors de l'assemblée de lancement du programme. In: INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS. Op. Cit.

En ce qui concerne l'utilisation de l'argent de la bourse, les études réalisées autant au Brésil qu'au Mexique montrent de grandes ressemblances. La Bourse-Ecole mexicaine permet aux familles d'augmenter leur consommation moyenne d'environ 10,5%.⁷⁷ Bolsa-Escola sert aussi à constituer une épargne pour l'achat de biens durables. Le phénomène est le même dans les villes brésiliennes où le programme existe. Des chercheurs⁷⁸ ont vérifié que les mères du programme gardent tous les mois une partie de l'argent de la bourse pour pouvoir l'investir par la suite dans l'achat d'électroménagers tels que des réfrigérateurs ou des postes de radio.

Les enfants et les adolescents participent aussi aux décisions sur l'utilisation de l'argent de la bourse. D'après les témoignages des jeunes boursiers de Brasilia⁷⁹, il existe une sorte de distribution de l'argent entre leurs besoins particuliers et ceux de la famille. La bourse sert à acheter le matériel et les uniformes scolaires et permet l'achat d'autres choses (vêtements, souliers, nourriture, meubles, objets pour la maison, médicaments), la réalisation de travaux, le paiement de traites de crédit, le paiement des factures d'eau et d'électricité, entre autres dépenses.

Un des axes de changement de la vie des boursiers permis par la bourse a trait à l'amélioration du foyer: élargissement et construction de nouvelles pièces, amélioration des conditions d'hygiène, changement des habitudes sanitaires, remplacement des revêtements de sol etc.

"La construction est citée dans plusieurs témoignages comme un changement, dans la mesure où la maison est une valeur fondamentale dans la vie de cette population, car elle permet d'accumuler un petit capital, d'obtenir une certaine sécurité économique et d'améliorer la qualité de la vie. Le domicile propre n'a pas seulement une valeur instrumentale, c'est une forme d'affirmation et d'indépendance."⁸⁰

⁷⁷ HODDINOTT, J. Op. Cit.

⁷⁸ MISSÃO CRIANÇA e UNESCO auditoria de ONGs: relatório final.

⁷⁹ WAISELFSZ, J. Op. Cit.

⁸⁰ Idem.

Dans aucune des évaluations réalisées jusqu'à présent ne trouve-t-on d'incitation à l'oisiveté. Les familles boursières considèrent la bourse comme une aide, un complément des revenus familiaux. Tous les témoignages soulignent qu'à elle seule, la bourse ne suffit à la subsistance de la famille. Il faut donc gagner de l'argent d'une autre façon pour le rajouter à celui de la bourse.

Cette notion confirme deux aspects importants. Tout d'abord, la conscience que la valeur de l'allocation n'est pas suffisante pour faire vivre une famille. Puis que les parents ne cessent pas de chercher du travail ou de subvenir à leurs propres besoins à cause de la bourse. En même temps, les revenus mensuels permettent aux parents de trouver des emplois plus dignes. C'est notamment le cas des mères qui vivaient auparavant du tri des ordures.

L'Évaluation de Bolsa-Escola à Recife, OIT, BIRD, IPEA – 2000 a vérifié que 96% des familles boursières gagnaient moins de 40 reais par membre au moment de leur inscription dans le programme. Un an après leur entrée, ce pourcentage était tombé de 18%. "La première constatation qui saute aux yeux c'est que le fait de recevoir la bourse ne constitue pas une incitation à l'oisiveté. Car les revenus familiaux en dehors de la bourse de ces personnes extrêmement pauvres et placées en marge augmentent aussi. Ils augmentent peu, mais ils augmentent indiscutablement".⁸¹

Toujours à Recife, on a montré que le nombre de familles boursières restant en dessous de la ligne d'indigence tombe de 78% à 38%. Le programme provoque donc réellement une amélioration significative des conditions de vie de la population cible, non seulement en ce qui concerne directement l'alimentation des familles, mais aussi dans ses autres dépenses. Il permet aussi d'élever le niveau de participation des enfants et des mères dans les décisions concernant l'utilisation du budget, ainsi que de développer les notions de planification, d'épargne et de choix des priorités.

⁸¹ LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. Op. Cit.

Empowerment, augmentation de l'estime de soi et perspective de futur

L'impact du programme sur les relations de pouvoir entre les genres, sur les changements des schémas relationnels entre membres de la famille et sur l'influence des mères dans la prise de décision est l'objet de cette partie du livre. On montrera comment elles ont commencé à discuter les problèmes du foyer, des études des enfants et du budget familial.

Les études effectuées au Mexique et au Brésil révèlent un phénomène d'empowerment féminin produit par Bolsa-Escola. Les évaluations réalisées par l'Unesco, par l'OIT, par la Bird et par Missao Criança montrent des changements très semblables de la vie des mères boursières. Globalement, la position de la mère dans la famille se transforme dans la mesure où elle devient gestionnaire d'un complément des revenus familiaux. Son autonomie et son importance dans la structure de la famille augmentent considérablement.

Le fait que l'argent de la bourse leur soit remis en mains propres est certainement un élément de garantie que l'argent sera dépensé à des choses utiles pour la famille. Elles affirment elles mêmes que cela leur permet de choisir les dépenses. Qui plus est, avec l'argent en poche, elles peuvent choisir les endroits les moins chers pour leurs achats et d'économiser pour d'autres dépenses. Elles pensent que grâce à la bourse, elles peuvent mieux s'occuper de leurs enfants et les suivre dans leurs études. En somme, la femme est considérée comme plus responsable et plus sage que l'homme en ce qui concerne les besoins des enfants. L'homme est considéré comme égoïste et irresponsable. (Weiselfisz, Abramovay e Andrade, 1998).

“Le fait que les femmes commencent à gérer l'argent leur donne l'autonomie de décider comment, où et quand dépenser et leur donne même la chance, bien qu'elles ne l'utilisent que rarement, de s'acheter des choses. Le fait de pouvoir compter sur un argent qui leur appartient les libère de la dépendance quotidienne envers leurs maris.”⁸²

⁸² WAISELFISZ, J. Op. Cit. p. 86.

L'évaluation effectuée au Mexique a détecté qu'au-delà de l'augmentation de l'estime de soi, les mères tirent d'autres avantages de Bolsa-Escola, tels qu'une augmentation de leur confiance et de leur contrôle sur leurs actions et sur le budget familial. Au Brésil, des mères ont déclaré que le paiement de la bourse avait servi à organiser la vie des enfants en les obligeant à aller à l'école. Elles racontent que leurs enfants se sentent mieux depuis qu'ils sont boursiers. Eux aussi ont gagné en estime de soi.

Des mères qui faisaient des travaux pénibles racontent dans l'enquête les innombrables humiliations et discriminations subies. Elles parlent des cas de suicides de femmes qui ne supportaient pas l'humiliation de travailler dans les décharges d'ordures, par exemple. Elles disent croire plus en elles mêmes aujourd'hui, avoir appris à exiger leurs droits et, pour la première fois, être traitées comme des égales.

De nombreux autres effets ont été détectés dans les comparaisons entre boursiers et non-boursiers au Brésil, ainsi que dans les groupes de discussion thématique.⁸³ De façon générale, on observe chez les boursiers une augmentation de l'estime de soi et l'éveil de l'intérêt envers la reprise des études.

L'estime de soi est une donnée toujours rappelée par les mères et vérifiée dans tous les relevés. Elles argumentent qu'à cause de la bourse, il a fallu qu'elles fassent plus attention aux études de leurs enfants. Elles perçoivent la nécessité de s'améliorer elles mêmes. L'école, les études et l'espoir d'ascension sociale font maintenant partie des objectifs familiaux et même des conversations quotidiennes. Les mères formulent des rêves comme de payer des cours professionnalisants à leurs enfants. Elles pensent que grâce à ces revenus réguliers et au fait que leurs enfants soient livrés du travail infantile, elles ont gagné de la crédibilité dans leur communauté.

On observe aussi des changements significatifs dans les relations de la famille toute entière. Des parents déclarent que les relations du couple se sont améliorées après avoir reçu la bourse. La principale source

⁸³ MISSÃO CRIANÇA. Op. Cit.

de conflits, selon le témoignage des mères, était le manque d'argent pour subvenir aux principaux besoins de la famille. Ce thème provoque une gêne constante dans la famille, surtout entre mari et femme.

Globalement, les enfants commencent à être perçus comme des membres importants de la famille. Certains enfants s'intéressent même à la destinée de l'argent de la bourse. En s'inquiétant de l'utilisation faite de l'allocation, ils démontrent un gain de complicité envers la situation de la famille et avec la principale administratrice du budget, leur mère. Ces enfants se sentent maintenant responsables de la nouvelle source de revenus de la famille.

Les mères commencent à interpréter l'école comme une grande chance donnée aux plus pauvres d'obtenir un meilleur emploi qui les retire d'une situation généralement humiliante. Elles pensent que l'éducation est synonyme de futur et de plus grandes attentes. Elles racontent que l'un des effets de la bourse est de transformer leurs enfants en exemples. Les rêves de futur, jusque-là interdits par la situation économique et sociale, apparaissent dans l'imaginaire de ces mères qui peuvent maintenant penser aux désirs de leurs enfants. Il naît chez ces derniers un nouveau désir d'ascension sociale, d'obtenir un meilleur emploi que leurs parents.

Les conséquences du gain d'autonomie des mères se traduisent sur leur façon d'élever leurs enfants. Elles se sentent plus responsables de leurs études et même de la formation de la famille dans son ensemble. Elles surveillent de plus près leurs résultats et leur comportement à l'école. Elles leur rappellent sans cesse que s'ils manquent l'école ils ne recevront plus la bourse et perdront les avantages qu'ils en tirent. L'estime de soi de la mère augmente considérablement, il y a des gains en termes psychosociologiques et de citoyenneté féminine. Certaines déclarations témoignent d'une diminution de la violence domestique.

Il semble en effet exister une corrélation entre ce gain d'estime de soi et de citoyenneté et la diminution de la violence pratiquée contre les femmes. On retrouve le même phénomène pour les enfants. Ils sont maintenant considérés comme importants pour la subsistance de la famille et, dans la mesure où ils sont plus proches de l'école, ils se sentent

plus protégés et plus en sécurité. La violence domestique semble donc diminuer dans son ensemble (Weiselfizs, Abramovay e Andrade, 1998).

Enfin, on perçoit dans les témoignages recueillis que de nombreuses femmes se sentent motivées à reprendre leurs études. Cela est dû à plusieurs facteurs:

- augmentation progressive de l'importance donnée à l'éducation dans la vie familiale, puisque le lien enfant-école prend une place fondamentale dans la subsistance du foyer
- présence croissante de la mère à l'école
- l'éducation gagne en importance pour la planification du futur
- introduction ou intensification de la scolarité comme élément de mobilité sociale.

Réunis, ces facteurs réveillent chez les mères le désir de progression par l'éducation. On pourrait profiter de ce sentiment ou de cette perception pour promouvoir l'enseignement pour adultes. Bolsa-Escola fait renaître l'espoir d'ascension sociale par les études.

CONCLUSIONS

Les résultats des études d'impact de Bolsa-Escola sur les familles boursières permettent de constituer des ensembles spécifiques d'effets immédiats et d'effets potentiels du programme sur les enfants, les familles et la communauté. Les effets immédiats sont ceux qui surviennent de façon automatique avec l'arrivée des nouveaux revenus mensuels et l'obligation de fréquenter les cours.

L'autre ensemble d'effets concerne les possibilités du futur. Ce sont des impacts légers, qui doivent être accompagnés de façon délicate et même potentialisés par les interventions spécifiques d'autres politiques sociales, toujours de façon articulée et intégrée.

Cette distinction est importante, car l'introduction du programme Bolsa-Escola dans un milieu très pauvre provoque une série de conséquences et de potentialités que l'on ne prévoit pas toujours. Ces effets contribueront d'autant plus à la transformation de la réalité des bénéficiaires qu'ils auront été articulés à des actions sociales

spécifiques. La conjonction entre les politiques sociales destinées à la famille et le programme Bolsa-Escola fournirait l'infrastructure nécessaire à la construction de l'autonomie des foyers bénéficiaires.

La question théorique sous-jacente à l'intégration des politiques sociales est la reconnaissance de la complexité et de la multiplicité des causes du problème de l'exclusion. Les exclus sont exclus dans les diverses dimensions de la vie moderne. Ils ne sont pas seulement exclus parce que leurs revenus et leur scolarité sont faibles. Ils le sont parce qu'ils n'ont pas accès à la santé, à l'eau potable, au tout-à-l'égout, à un quartier aménagé, aux moyens de communication, à l'art et à la culture, pour ne citer que quelques exemples. Aucune politique sociale ne pourra à elle seule résoudre des problèmes d'une telle complexité.

D'un autre côté, la société ne considère toujours pas l'exclu comme un sujet intégral, qui vit et interagit avec l'univers qui l'entoure et présente donc des comportements qui sont le reflet de son vécu social. L'intégration des programmes et projets sociaux destinés aux exclus en augmente l'efficacité et surtout l'efficience. C'est d'autant plus vrai dans le cas des jeunes.

“Le plus important c'est que la question de la jeunesse est complexe. Elle comprend de multiples dimensions liées entre elles et en constante modification. Cela signifie qu'aucune intervention gouvernementale ne peut à elle seule créer les conditions favorables à une insertion sociale intégrée. (...) De la même façon que l'approche analytique doit tenter de multiples facettes de la question, les interventions devraient aussi posséder cette caractéristique, grâce à des actions intégrées. On n'y gagne non seulement en synergie, mais surtout en compréhension et en efficacité”.⁸⁴

En plus de contribuer à la rationalisation des ressources humaines et physiques utilisées par l'administration dans son action sociale auprès de la communauté, Bolsa-Escola renforce la culture innovatrice d'une "gestion publique intégrée pour faire face aux graves problèmes sociaux".

⁸⁴ NASCIMENTO, E. P. Juventude: novo alvo da exclusão social. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 121.

Les tableaux ci-dessous montrent, dans une classification provisoire, les effets immédiats et potentiels de Bolsa-Escola chez les familles bénéficiaires, et donc les éléments dont il convient de tenir compte dans l'articulation des politiques sociales de lutte contre l'exclusion.

Effets immédiats et potentiels sur l'abandon des études, et le redoublement

Effets immédiats	Effets potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Diminution de l'abandon des études • Augmentation de l'assiduité • Augmentation de la couverture scolaire • L'école devient thème de conversation familiale • Suivi des études par les parents • Plus grande présence des parents à l'école 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de l'intérêt des enfants pour l'école • Diminution du redoublement chez les boursiers • Regain d'intérêt des parents envers la scolarité • Désir des adultes de sortir de l'analphabétisme • Augmentation des chances d'obtenir de meilleurs emplois dans le futur • Gain de perspectives de futur • Amélioration des résultats scolaires des enfants • Rupture des mécanismes traditionnellement utilisés par l'école pour exclure les élèves les plus pauvres

Effets immédiats et potentiels de Bolsa-Escola sur la santé, la nutrition et l'alimentation

Effets immédiats	Effets potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration considérable de la nutrition et du bien-être social des enfants et de l'ensemble de la famille • Augmentation de la qualité et de la quantité de l'alimentation des familles boursières • Lutte contre la faim • Achat d'uniformes et de matériel scolaire • Achat de médicaments et de produits de nettoyage 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la santé des membres de la famille

Effets immédiats et potentiels de Bolsa-Escola sur le travail infantile

Effets immédiats	Effets potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Elimination du travail infantile à haut risque • Diminution des taux de participation des enfants des familles boursières au marché du travail • Diminution du nombre d'enfants et d'adolescents vivant dans les rues • Eloignement de la violence des rues 	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance de l'estime de soi des enfants • Harmonie et cohésion familiale • Amélioration de la santé des enfants

Empowerment, augmentation de l'estime de soi et perspectives de futur

Effets immédiats	Effets potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • La mère se renforce en tant qu'administratrice des besoins du foyer • La mère gagne de l'importance dans l'économie de la famille • Les mères font un usage plus rationnel de l'argent • Amélioration de la qualité de vie des boursiers dans le foyer • Augmentation de l'estime de soi des enfants • Développement d'un nouveau désir d'ascension sociale • Apparition ou intensification de la scolarité comme facteur de mobilité sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement de la planification des dépenses familiales • Apparition de notions de priorités et d'épargne • Signes de diminution de la violence domestique • L'éducation gagne de l'importance dans la planification du futur

Ces tableaux suggèrent la nécessité d'intégrer Bolsa-Escola à d'autres politiques de combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale.⁸⁵ La préparation à l'emploi et le microcrédit pour les membres adultes des familles du programme pourraient par exemple créer un tableau de conditions objectives pour livrer les familles de l'exclusion. Ces mesures peuvent être accompagnées par des politiques de lutte contre l'analphabétisme et de qualification pour le travail. Les exemples concrets de politiques pouvant être intégrées pour potentialiser les effets de Bolsa-Escola ne manquent pas. Des programmes de suivi de la santé des membres de la famille seraient de la plus grande utilité pour le plein développement de Bolsa-Escola.

En d'autres termes, il convient d'intégrer Bolsa-Escola aux diverses politiques sociales qui, d'un commun élan, pourront livrer les familles de l'exclusion sociale. Bolsa-Escola serait donc un portail d'entrée de l'action sociale au sein des familles les plus pauvres. A elle seule, toutefois, elle ne peut répondre à la complexité des carences

⁸⁵ "(...) la pauvreté ne peut pas être réellement combattue, et avec succès, sans la pleine intégration des réponses à ses diverses dimensions. Une conception ample du soulagement de la pauvreté doit capter les dimensions économiques autant qu'humaines et exige une stratégie fondée sur des approches intégrées et intersectorielles". MATSUURA, K. Op. Cit. p. 19.

auxquelles les exclus sont soumis. Bolsa-Escola est le début du processus de rédemption de l'exclusion sociale, c'est une stratégie d'entrée. Elle possède ses propres potentialités, mais doit se transformer en un système plus efficace d'investissement dans les familles.

5. PROPOSITION POUR L'AFRIQUE

"Au lieu de détruire l'égalité naturelle, le pacte fondamental substitue au contraire une égalité morale et légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes, et que, pouvant être inégaux en force ou en génie, ils deviennent tous égaux par convention et de droit"

(Jean Jacques Rousseau, 1762)

Dans ce chapitre, nous proposons Bolsa-Escola comme une alternative de lutte contre l'exclusion sociale et scolaire dans les pays d'Afrique. Selon les projections, le continent africain est l'une des régions du monde où la pauvreté pourra croître et s'approfondir d'ici l'an 2020. Dix-huit pays du continent figurent parmi les plus pauvres du monde: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Tanzanie, et Zambie. Il existe plus de trois millions de réfugiés en Afrique selon l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Plus de 20% des pays africains ont été les victimes d'un genre ou d'un autre de destruction de leur infrastructure et d'interruption des programmes scolaires suite à des conflits armés. La productivité de la force de travail africaine est affectée par le faible niveau de scolaire et technique de sa population. Le système de santé n'arrive pas à soigner l'ensemble des habitants du continent, ce qui provoque de grandes ruptures sociales, aggravées par des épidémies telles que le paludisme et le sida.

Cette situation justifierait un projet de récupération inspiré sur le Plan Marshall, organisé par les Etats-Unis pour récupérer l'économie de 17 pays européens juste après la deuxième Guerre mondiale. Craignant

que la pauvreté et le chômage de l'après-guerre ne renforcent les attraits du communisme, les USA décidèrent de financer la reconstruction des économies européennes.

En peu de temps, les 17 pays développèrent leurs économies. Les valeurs occidentales furent renforcées et l'économie américaine prospéra grâce au commerce international. Cinquante ans après, le monde occidental a atteint un niveau de vie sans précédent.

Il reste toutefois des préoccupations d'importance majeure: pauvreté, chômage, déplacements de populations, violence, drogues, et une augmentation croissante de la différence entre pauvres et riches. A la place de la peur du communisme, c'est l'inégalité, la pauvreté et l'exclusion sociale qui constituent aujourd'hui les facteurs de désagrégation sociale dans le monde entier.

Dans les nations pauvres, l'absence de scolarité des enfants menace fortement la prochaine génération. Ces enfants peuvent toutefois constituer la solution du problème à condition qu'un plan global de lutte contre la pauvreté soit mis en oeuvre et qu'ils en soient la priorité.

UN PLAN MARSHALL SOCIAL

Ce que nous proposons est un Plan Marshall social: l'échange d'une partie de la dette des pays pauvres contre des investissements en éducation. Il s'agirait d'un contrat social pour combattre le cycle de création de la pauvreté, où des enfants pauvres deviennent des adultes pauvres qui ont à leur tour des enfants pauvres. Cette proposition a été initialement élaborée par le sénateur brésilien Cristovam Buarque, puis défendue par l'Unesco par l'intermédiaire de son représentant au Brésil, Jorge Werthein⁸⁶, et reprise par le président brésilien, Fernando Henrique Cardoso, dans son discours sur la gouvernance progressiste à Stockholm en février 2002.

⁸⁶ WERTHEIN, J.; CUNHA, C. da. Políticas de educação: idéias e ações. Brasília: UNESCO, 2001. (Cadernos Unesco Brasil. Série educação; 6). p. 27.

Le combat contre la pauvreté doit abolir le travail infantile et placer tous les enfants à l'école. Cet instrument a déjà été construit et a fait ses preuves. Il a été reconnu publiquement par l'Unesco, l'Unicef, la BIRD et la BID. Bolsa-Escola doit figurer parmi les principales stratégies de lutte contre la pauvreté. Il constituera l'axe central du plan, car il donne la priorité aux enfants et à l'éducation.

Selon les chiffres de la Banque Mondiale, les pays pauvres possèdent suffisamment de moyens pour payer une bourse à chaque famille africaine dont les enfants ne vont pas à l'école, mais ils utilisent actuellement cet argent à d'autres fins. Qu'on en juge: le Produit National Mondial est de près de 30 billions de dollars par an⁸⁷, et le coût de Bolsa-Escola pour toucher tous les enfants africains ne dépasserait pas sept milliards de dollars. Il ne s'agit pas d'une donation ou de l'utilisation de fonds provenant d'autres pays, mais de la possibilité que les créanciers internationaux pardonnent une partie de la dette extérieure du continent africain en échange de l'application de ces fonds dans des programmes d'éducation.

Près de 0,02% de la richesse mondiale pourrait être canalisée vers l'Afrique grâce au pardon d'une partie de la dette extérieure des pays africains, au moyen d'un Plan Marshall social qui serait mis en oeuvre par un fonds international administré par une des agences de l'ONU. Ce fonds agirait comme une sorte de Banque des Enfants. Il serait chargé d'administrer les fonds provenant de l'échange d'une partie du service de la dette extérieure, de contrôler l'application des fonds locaux et d'effectuer le suivi-évaluation du programme.

L'Histoire montre que plusieurs pays africains ont coupé leurs budgets sociaux, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé publique, à cause de l'énormité de leur dette, qui compromet gravement leur économie.⁸⁸

⁸⁷ THE WORLD BANK. Global development finance: country tables. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

⁸⁸ ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE. Étude prospective/bilan de l'éducation en Afrique: projet de synthèse pour la biennale. Paris: ADEA, 1999.

Dans certains pays, le service annuel de la dette est deux ou même trois fois supérieur au budget de l'éducation. Ces facteurs contribuent à la détérioration de la qualité du système éducatif, ce qui mène au déclin du nombre d'enfants scolarisés, surtout dans l'enseignement primaire.

Près de 90,5 millions d'enfants sont hors de l'école en Afrique, selon les chiffres du rapport statistique annuel de l'Unesco (1998). En prenant une moyenne de trois enfants par famille et une bourse scolaire moyenne de 20 dollars par famille, le programme coûterait pour toute l'Afrique près de 7, milliards de dollars par an. Le tableau ci-dessous montre le nombre d'enfants non scolarisés dans chaque pays et combien il en coûterait de leur offrir une bourse.

Coût approximatif de Bolsa-Escola pour les pays africains

Pays	Enfants non scolarisés	Coût de la bourse/an en US\$
Afrique du Sud	2.863.000	230.000.000,00
Algérie	2.512.000	200.000.000,00
Angola	1.919.000	153.000.000,00
Bénin	667.000	54.000.000,00
Botsuana	44.000	4.000.000,00
Burkina Faso	502.000	40.000.000,00
Burundi	1.100.000	88.000.000,00
Cap Vert	21.000	2.000.000,00
Cameroun	1.493.000	120.000.000,00
Tchad	948.000	76.000.000,00
Comores	79.000	7.000.000,00
Congo	169.000	14.000.000,00
Côte d'Ivoire	1.918.000	153.000.000,00
Djibouti	117.000	9.500.000,00
Egypte	7.574.000	606.000.000,00
Erythrée	579.000	46.500.000,00
Ethiopie	11.763.000	941.000.000,00
Gabon	26.000	2.000.000,00
Gambie	161.000	13.000.000,00
Ghana	2.445.000	196.000.000,00
Guinée	1.370.000	110.000.000,00
Guinée Equatoriale	27.000	2.000.000,00
Guinée-Bissau	173.000	14.000.000,00
Jamahiaji	41.000	3.500.000,00
Lesotho	145.000	12.000.000,00
Libéria	-	-

Coût approximatif de Bolsa-Escola pour les pays africains
continuation

Pays	Enfants non scolarisés	Coût de la bourse/an en US\$
Madagascar	2.200.000	176.000.000,00
Malawi	-	-
Mali	2.206.000	176.500.000,00
Maroc	3.614.000	290.000.000,00
Mauritanie	294.000	23.500.000,00
Maurice	157.000	13.000.000,00
Mozambique	3.211.000	257.000.000,00
Namibie	20.000	16.500.000,00
Niger	1.901.000	152.500.000,00
Nigeria	12.564.000	1.005.000.000,00
Kenya	1.680.000	134.000.000,00
Rep. Dem. du Congo	6.285.000	503.000.000,00
Republique centrale de l'Afrique	558.000	45.000.000,00
Réunion	-	-
Rwanda	298.000	24.000.000,00
São Tomé et Príncipe	-	-
Sénégal	1.263.000	101.500.000,00
Sierra Leone	707.000	56.000.000,00
Seychelles	-	-
Somalie	1.200.000	96.000.000,00
Ste. Hélène	-	-
Soudan	3.823.000	306.000.000,00
Swaziland	18.000	1.500.000,00
Tanzanie	4.065.000	325.200.000,00
Togo	1.906.000	152.500.000,00
Tunisie	838.000	67.000.000,00
Ouganda	2.355.000	188.500.000,00
Zambie	562.000	45.000.000,00
Zimbabwe	366.000	29.300.000,00
Total	90.747.000	7.281.000.000,00

Source: Annuaire statistique de l'Unesco / 1998

Si l'on compare ce coût d'un peu plus de sept milliards par an avec le total du Produit National Mondial, d'environ 30 billions de dollars, on constate que le sacrifice des pays serait insignifiant pour toucher les enfants pauvres d'Afrique. Il ne coûterait que 0,02% du PNM pour abolir le travail infantile et placer tous les enfants africains dans le système éducatif.

Le tableau ci-dessous compare le coût de Bolsa-Escola par pays avec le service de la dette payé par chacun d'entre eux. On peut constater qu'il suffirait de 28% de l'argent qu'ils remboursent pour financer un programme Bolsa-Escola pour l'Afrique.

Relation entre le coût de Bolsa-Escola et les services des dettes extérieures de 55 pays africains

Pays	Coût de la bourse (US\$/ an)	Intérêts payés (US\$/an)
Afrique du Sud	230.000.000,00	4.774.000.000,00
Algérie	200.000.000,00	4.420.000.000,00
Angola	153.000.000,00	841.000.000,00
Bénin	54.000.000,00	55.000.000,00
Botsuana	4.000.000,00	103.700.000,00
Burkina Faso	40.000.000,00	52.000.000,00
Burundi	88.000.000,00	29.000.000,00
Cap Vert	2.000.000,00	11.800.000,00
Cameroun	120.000.000,00	513.000.000,00
Tchad	76.000.000,00	35.000.000,00
Comores	7.000.000,00	2.300.000,00
Congo	14.000.000,00	112.000.000,00
Côte d'Ivoire	153.000.000,00	1.360.000.000,00
Djibouti	9.500.000,00	7.300.000,00
Egypte	606.000.000,00	1.928.000.000,00
Erythrée	46.500.000,00	500.000.000,00
Ethiopie	941.000.000,00	99.000.000,00
Gabon	2.000.000,00	433.000.000,00
Gambie	13.000.000,00	26.900.000,00
Ghana	196.000.000,00	506.000.000,00
Guinée	110.000.000,00	161.000.000,00
Guinée Equatoriale	2.000.000,00	5.900.000,00
Guinée-Bissau	14.000.000,00	9.700.000,00
Jamahiji	3.500.000,00	-
Lesotho	12.000.000,00	45.300.000,00
Libéria	-	-
Madagascar	176.000.000,00	212.000.000,00
Malawi	-	78.000.000,00
Mali	176.500.000,00	78.000.000,00
Maroc	290.000.000,00	3.082.000.000,00
Mauritanie	23.500.000,00	114.000.000,00
Maurice	13.000.000,00	283.000.000,00
Mozambique	257.000.000,00	104.000.000,00
Namibie	16.500.000,00	-
Niger	152.500.000,00	61.000.000,00
Nigeria	1.005.000.000,00	1.416.000.000,00
Kenya	134.000.000,00	648.000.000,00

Relation entre le coût de Bolsa-Escola et les services des dettes
extérieures de 55 pays africains

continuation

Pays	Coût de la bourse (US\$/ an)	Intérêts payés (US\$/an)
Rep. Dem. du Congo	503.000.000,00	13.000.000,00
Republique centrale de l'Afrique	45.000.000,00	13.300.000,00
Réunion	-	-
Rwanda	24.000.000,00	22.000.000,00
São Tomé et Príncipe	-	6.600.000,00
Sénégal	101.500.000,00	247.000.000,00
Sierra Leone	56.000.000,00	20.000.000,00
Seychelles	-	14.800.000,00
Somalie	96.000.000,00	-
Ste. Hélène	-	-
Soudan	306.000.000,00	58.000.000,00
Swaziland	1.500.000,00	31.500.000,00
Tanzanie	325.200.000,00	161.000.000,00
Togo	152.500.000,00	55.000.000,00
Tunisie	67.000.000,00	1.413.000.000,00
Ouganda	188.500.000,00	191.000.000,00
Zambie	45.000.000,00	268.000.000,00
Zimbabwe	29.300.000,00	647.000.000,00
Total	7.281.000.000,00	25.268.100.000,00

Source: Country Tables – Global Development Finance, The World Bank.

Les coûts mentionnés ci-dessus ne sont que des estimations et concernent une implantation universelle du programme. Rappelons toutefois que cette universalisation est impossible à court terme. Elle dépend des conditions politiques dans chaque pays, de l'existence d'établissements scolaires et des difficultés de mise en oeuvre dans les régions éloignées ou isolées.

Si l'on choisissait une mise en oeuvre progressive du programme, le coût initial serait bien inférieur et augmenterait lentement à mesure que ses résultats commenceraient à apparaître.

Mais ces chiffres permettent une première analyse des coûts. Ils ont été obtenus auprès de l'Unicef et du Global Development Finance du FMI (1999). Leurs détails doivent être corrigés. Mais comme la Banque Mondiale, la BID, le FMI, l'OIT, l'Unesco, le PNUD et l'Unicef possèdent de vastes informations sur ces pays, il sera facile d'ajuster ces données et de calculer les trois indicateurs nécessaires pour déterminer le coût de

Bolsa-Escola dans chaque pays: nombre d'enfants non scolarisés ou risquant d'abandonner leurs études, moyenne d'enfants par famille et manque à gagner pour les familles si les enfants cessent de travailler.

En plus du coût, neuf autres aspects doivent être analysés pour définir la faisabilité de Bolsa-Escola dans chaque pays africain:

- Critères de sélection des familles
- Procédures de contrôle de l'assiduité
- Evaluation de l'infrastructure éducative
- Définition d'un calendrier de mise en oeuvre du programme
- Mécanismes de paiement de la bourse
- Identification d'autres sources de financement
- Evaluation des impacts sociaux et macroéconomiques
- Système de suivi, d'évaluation et d'audit
- Articulation et intégration du programme avec les autres politiques sociales.

L'un des aspects les plus importants pour le succès de Bolsa-Escola est de permettre aux familles boursières de conquérir leur autonomie, c'est-à-dire d'assurer par leurs propres efforts les moyens minimums de leur survie, sans pour cela que leurs enfants doivent quitter l'école pour travailler. Pour cela, il faut qu'un ensemble d'actions complémentaires viennent incider sur ces familles: actions d'alphabétisation, de formation professionnelle, programmes de création d'emplois et de revenus, accès au microcrédit et autres modalités permettant de les qualifier et de leur donner accès à des emplois et à des revenus.

Il convient donc de mettre en oeuvre une gestion intégrée de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au moyen de l'éducation. L'axe d'articulation de ces politiques serait le programme Bolsa-Escola, porte d'entrée vers l'inclusion des familles démunies.

Soulignons que la mise en oeuvre d'un programme tel que Bolsa-Escola passe par un certain nombre de phases techniques de grande importance destinées à renforcer les effets fondamentaux du programme. Elles sont au nombre de quatre:

1. Ciblage
2. Mobilisation,
3. Intersectorialité
4. Détection des effets.

L'existence d'instruments efficaces de ciblage est essentielle pour identifier et atteindre les couches les plus vulnérables des populations. Ces groupes doivent constituer les cibles prioritaires des politiques de combat contre la pauvreté. Le manque de ciblage est une des causes des limitations d'impact de ce genre de politiques.

Pour Bolsa-Escola, les instruments de "ciblage géographique" sont particulièrement utiles du point de vue opérationnel. Il peuvent être fondés sur des systèmes de géotraitement permettant d'élaborer des cartes de vulnérabilité sociale et éducative.

Le succès des politiques de combat contre la pauvreté présuppose aussi de la souplesse et une capacité d'adaptation aux besoins locaux, ainsi que l'adhésion des bénéficiaires à leurs objectifs et à leurs mécanismes. Il faut donc employer des techniques de participation et de mobilisation permettant aux groupes cibles d'identifier et d'exprimer leurs demandes et leurs potentiels, c'est-à-dire de participer activement à la planification et à la gestion des politiques sociales telles que Bolsa-Escola.

Nous proposons donc d'utiliser des techniques d'Estimation Rapide et Participative pour réunir des données permettant d'alimenter "de bas en haut" les systèmes opérationnels et les systèmes d'information du programme. Si les moyens sont suffisants, on peut opter pour un système de géotraitement des informations qui serait utilisé pour appuyer la prise de décisions.

La pauvreté et l'exclusion sociale sont le produit de divers facteurs qui interagissent pour former un complexe à variables multiples. Le succès des politiques de combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale dépend de la capacité d'attaquer les diverses dimensions du même problème de façon efficace et efficiente.

Du point de vue opérationnel, cela requiert l'articulation intersectorielle de politiques et de programmes visant des groupes cibles communs, dans le même espace social et géographique. Normalement, les différentes administrations travaillent isolément les unes des autres. Les politiques intersectorielles demandent une ingénierie institutionnelle permettant de travailler par objectifs, avec des programmes spéciaux directement coordonnés de façon harmonieuse en termes d'indicateurs, de d'objectifs, de délais et de budgets.

Pour mettre en place un programme Bolsa-Escola articulé avec les autres secteurs, il est intéressant d'adopter une perspective d'action géographique spécifique. Il faut que les équipes des différents secteurs s'articulent sur des territoires clairement délimités et partagent les informations sur leur public cible commun afin de clairement montrer les relations entre les problèmes sectoriels. La gestion intersectorielle doit être centrée sur des cibles clairement délimitées et sur des problèmes d'origine commune.

Outre le ciblage, l'intersectorialité et la mobilisation, il est fondamental d'effectuer un contrôle régulier des effets de Bolsa-Escola. Le cap doit être constamment corrigé et il faut réadapter le programme aux changements de conditions. La planification et l'exécution du programme doit donc disposer d'instruments permettant d'en corriger l'orientation et de mesures flexibles pour potentialiser les effets positifs de Bolsa-Escola sur toute la famille, enfants et adultes compris.

Le programme doit donc obligatoirement disposer de systèmes de détection des effets. Ces systèmes doivent être capables de mesurer les performances et les impacts de Bolsa-Escola sur les conditions de vie du groupe cible, ainsi que de signaler les déviations qui pourraient surgir sur le chemin. Autrement dit, il importe de disposer de mécanismes appropriés de suivi-évaluation utilisant des indicateurs synthétiques et permettant de détecter des tendances en peu de temps. Parallèlement, il faut disposer d'études plus approfondies périodiquement effectuées sur des échantillons de la population cible des régions prioritaires.

Nous suggérons ci-dessous des procédures permettant de mettre en oeuvre les quatre lignes directrices – ciblage, mobilisation, intersectorialité et détection.

Le ciblage est la première des phases successives de mise en fonctionnement de Bolsa-Escola. Il est fondé sur le "ciblage géographique", qui présente les avantages suivants:

- Simplicité et moindre coût administratif – il est plus facile d'identifier des groupes vulnérables à partir de leur région d'habitation qu'à partir de caractéristiques individuelles.
- Il est plus facile de lancer des actions quand le groupe cible est localisé sur le territoire.

- On peut aussi utiliser des indicateurs sur l'existence d'équipements et de services sur le terrain afin de définir des actions adaptées à chaque contexte
- Le ciblage géographique est recommandé pour les projets locaux nécessitant une forte interaction avec la communauté
- L'utilisation de cartes locales est recommandée, car elles sont facilement interprétées par un public non spécialiste, facilitent les comparaisons visuelles et deviennent un instrument de participation
- Le ciblage géographique est d'autant plus efficace que les unités territoriales analysées sont petites – secteurs du recensement, quartiers.

La technique est destinée à identifier et à délimiter des zones à concentration élevée d'indicateurs critiques (risques) et la présence d'organismes, de services ou de programmes capables d'agir (possibilités). On analyse les données de façon séquentielle pour produire des cartes successives que l'on superpose pour déterminer les zones prioritaires.

Certaines informations doivent indispensablement être géoréférencées et analysées:

- Chiffres officiels sur la situation des quartiers et de leurs familles
- Chiffres d'autres sources sur les enfants et les adolescents à risques et leurs familles
- Chiffres sur les organismes, les programmes et les services
- Chiffres d'autres secteurs pertinents, tels que la santé, l'emploi, etc.

Une fois les données analysées il est possible de choisir les zones où la mise en oeuvre de Bolsa-Escola est prioritaire.

L'Estimation Rapide et Participative est un ensemble de techniques de collecte d'informations objectives ou subjectives, soit auprès d'informateurs clefs locaux – de la communauté, des services – soit par observation directe.

Le but de cette technique est de compléter les statistiques officielles par des informations recueillies dans les régions utiles, pour mieux centrer ou pour mieux contextualiser les problématiques locales. Qui plus est, elle permet d'ouvrir et de structurer des canaux de communication, de sensibilisation et de mobilisation des communautés.

Cet instrument sert donc à inclure le point de vue de la communauté – ses besoins, ses demandes, ses capacités et ses vocations – dans la planification et la gestion des politiques sociales.

A partir des informations analysées auparavant et des débats avec des représentants de la communauté, on identifie les points qui devront être analysés. Puis on élabore les questionnaires (normalement peu structurés), on sélectionne et on forme les personnes de la communauté indiquées par les organisations locales choisies comme partenaires du programme. Ces personnes pourront devenir les moniteurs du projet. On procède à la collecte et à l'analyse des informations, que l'on synthétise dans des banques de données pour les placer sur la carte. Les nouvelles informations viennent s'ajouter aux anciennes et peuvent être visualisées ou utilisées conformément aux besoins.

Au bout du compte, cette technique permet d'identifier des "microzones homogènes" qui seront déclarées prioritaires et permettent un ciblage adéquat, c'est-à-dire d'atteindre les plus pauvres parmi les pauvres.

Après les phases de ciblage et de mobilisation, l'intersectorialité est un pas indispensable qui consiste à intégrer les politiques sociales de combat contre la pauvreté et l'exclusion, telles que la préparation à l'emploi et le microcrédit pour les adultes des familles touchées par Bolsa-Escola, accompagnées par des politiques de lutte contre l'analphabétisme et de formation professionnelle. On pourrait donner d'autres exemples concrets d'intégration de politiques permettant de renforcer leurs effets sur les familles pauvres. Une forme efficace d'intégration consiste à associer la santé, l'éducation et la formation professionnelle.

En termes généraux, il faut connaître les besoins des futurs bénéficiaires et d'articuler les politiques appropriées pour qu'elles incident sur les membres des familles. Il est nécessaire de disposer d'un plan d'application et d'un calendrier montrant les phases de mise en oeuvre des politiques associées à Bolsa-Escola.

Simultanément au lancement des politiques de combat contre la pauvreté, il convient de créer une forme de détection des effets et des problèmes découlant de l'exécution du programme. Nous proposons donc de mettre en place un système fin de suivi-évaluation des impacts sur les familles du programme et sur les communautés auxquelles elles appartiennent.

Un système de suivi indiquant en peu de temps les conditions de vie réelles des familles touchées par le programme constitue un puissant instrument de gestion. Il permet de programmer rapidement les actions devant incider sur les familles et de connaître leur véritable impact, ainsi que de changer de cap, d'introduire de nouvelles mesures ou même de renouveler les actions existantes.

L'évaluation doit être faite au moyen de mesures qualitatives et quantitatives spécifiques des impacts causés par le programme sur les familles bénéficiaires et leurs communautés, selon des indicateurs généraux et spécifiques qui dépendent de la conception finale de la politique sociale intégrée.

Rappelons que ces indicateurs seront utilisés dès le départ, pendant la phase de ciblage des bénéficiaires. On privilégiera toujours les méthodes comparatives. L'évaluation sert à mesurer les impacts causés sur les familles bénéficiaires en termes de lutte contre l'exclusion sociale. Voici quelques exemples d'indicateurs généraux qui pourront être perfectionnés avant d'être utilisés:

- Assiduité et résultats scolaires des enfants des familles boursières
- Diminution de l'abandon des études
- Diminution du travail infantile
- Insertion de l'adolescent sur le marché du travail et dans la convivialité sociale
- Diminution de l'implication des enfants et des adolescents dans la violence urbaine et la toxicomanie
- Gain de capital symbolique, physique et culturel
- Augmentation de l'accès au système public de santé
- Modifications du budget familial
- Amélioration des relations familiales (diminution de l'anxiété, croissance de la cohésion sociale, diminution de la violence domestique)
- Augmentation de l'estime de soi des femmes et des enfants
- Insertion des membres adultes de la famille dans le marché du travail
- Augmentation de la participation politique des membres de la famille

- Diminution du taux d'analphabétisme
- Dynamisation de l'économie locale
- Insertion politique des membres de la famille dans la communauté
- Possibilité d'accès au crédit
- Elargissement de la capacité de consommation
- Amélioration de la gestion des petites affaires
- Usage rationnel du budget et planification économique.

Le suivi régulier des effets et des impacts de Bolsa-Escola permettra entre autres d'effectuer des études spécifiques sur les détails d'exécution et le degré d'efficacité du programme, ainsi que sur ses effets réels. En voici quelques exemples:

- Etude de la durée de la bourse pour définir la temps nécessaire pour que les familles puissent véritablement se livrer de l'exclusion sociale
- Réévaluation des critères d'accès à la bourse et de renouvellement
- Détails des impacts du programme
- Etudes socioéconomiques
- Etudes sur les coûts et les bénéfices du programme
- Etudes d'amélioration du programme.

Les instruments de mise en oeuvre du processus de suivi périodique de Bolsa-Escola et des politiques associées peuvent être décrits de la façon suivante:

1. Tenue d'un registre des bénéficiaires incluant les informations quantitatives nécessaires sur toutes les familles du programme
2. Saisie des données dans un système informatisé permettant d'extraire des rapports statistiques et individualisés
3. Enquêtes quantitatives périodiques, par échantillon ou recensement, pour tenir les informations à jour, suivies par des analyses statistiques des résultats et effets du programme
4. Etudes qualitatives périodiques pour vérifier les résultats par des indicateurs à caractère subjectif
5. Etudes spécifiques et collecte de données microéconomiques sur le milieu social et économique des familles ainsi que sur son évolution

La fréquence de l'application de ces instruments devra en principe être la suivante:

1. Registre: dès le début du programme – t0
2. Système: outil permettant l'utilisation quotidienne des informations
3. Mesure: doit être effectuée régulièrement, de préférence tous les six mois, à partir du début du versement des bourses – t1
4. Mesure qualitative: doit être effectuée régulièrement, de préférence tous les ans, à partir du début du versement des bourses – t1.2
5. Etude du milieu: effectuée dès le départ, renouvelée tous les ans.

Il est important de souligner que selon les spécificités et les moyens de chaque endroit où le programme sera lancé, la fréquence de la remise à jour des informations de suivi devra être repensée. Enfin, la mise en oeuvre complète du suivi permettra aux gestionnaires de prendre leurs décisions à temps afin d'améliorer et d'optimiser Bolsa-Escola dans ses aspects techniques et administratifs.

Soulignons aussi l'importance des facteurs culturels – très forts sur le continent – pour le succès de toutes les initiatives que l'on voudrait lancer dans ces pays. Les différences linguistiques, de coutumes, de races et de relations tribales côtoyant la modernité constituent certains des problèmes qui devront être dépassés pour mettre en oeuvre une politique de combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur le continent.

Comme on peut le constater dans les lignes directrices exposées ci-dessus, une des techniques proposées, parallèlement au Ciblage, à l'Intersectorialité et à la Détection, est celle de la Mobilisation, qui consiste à permettre aux bénéficiaires locaux d'identifier et d'exprimer leurs demandes et leurs potentialités. C'est à ce moment-là que les questions culturelles affleureront et qu'elles devront être résolues. La participation active de la communauté locale à la planification et à la gestion des politiques sociales telles que Bolsa-Escola permet d'effectuer des réajustements de leur forme et de leur contenu, sans dévier des principes fondamentaux du programme.

LES PREMIÈRES EXPÉRIENCES AFRICAINES

En attendant que l'ensemble de cette proposition soit instituée, certaines expériences non gouvernementales de Bolsa-Escola ont déjà été lancées sur le continent africain. Elles ont été rendues possibles grâce à deux projets de coopération technique entre le gouvernement brésilien, à travers l'Agence Brésilienne de Coopération (ABC) et les gouvernements de Sao Tomé et Príncipe et de Mozambique. Elles impliquent une ONG brésilienne, Missao Criança, qui développe une version de Bolsa-Escola différente du modèle gouvernemental et financée par des fonds privés et des organisations internationales. La même ONG possède un programme analogue en Tanzanie, en partenariat avec une autre organisation non gouvernementale de ce pays, Ark Foundation.

L'objectif du programme est donc de transférer la méthodologie, la technologie et les connaissances accumulées à d'autres pays intéressés. Soulignons parmi les objets de coopération et de transfert les procédures techniques et opérationnelles de sélection, d'inscription et de suivi de la situation socioéconomique des familles boursières, ainsi que de formation des gestionnaires.

Missao Criança transfère aussi ses connaissances sur l'organisation du système de paiement des bourses, sur le respect des directives opérationnelles du programme et sur le suivi de l'assiduité des élèves.

Elle forme des équipes dans les pays concernés. Cette formation inclut plusieurs volets, tels que la réalisation de l'enquête socioéconomique ou la sélection et l'enregistrement des familles bénéficiaires.

Chargée de l'exécution technique des projets pilotes, Missao Criança reçoit le soutien institutionnel et financier du bureau de l'Unesco au Brésil pour implanter le programme dans ces pays africains. L'Unesco fait le suivi et l'évaluation des résultats du projet, et finance certaines bourses.

La coopération technique consiste aussi, en résumé, à former et à sensibiliser les directeurs d'école et les enseignants, à sensibiliser les membres adultes des familles qui recevront la bourse, et à évaluer les effets des projets pilotes afin, le cas échéant, d'en augmenter la portée.

Le premier projet pilote a été lancé à São Tomé et Príncipe, un petit archipel à faible population situé dans le golfe de Guinée à 300 kilomètres des côtes africaines. Selon le rapport sur le développement humain du

PNUD (1998), sa surface est de 1000 km² et sa population d'environ 135.000 habitants. Son économie est principalement fondée sur le secteur primaire, notamment sur l'exportation de cacao et de café à l'état brut.

Toujours selon le PNUD, São Tomé et Príncipe possède un indice de développement humain (IDH) de 0,5, ce qui est considéré comme faible. Il arrive à la 125^{ème} place sur 175 pays. L'institut de statistique du gouvernement estimait son PIB par habitant à 234 dollars en 1994.

Après l'indépendance, le gouvernement a fait de grands efforts en faveur de la scolarisation des habitants des îles et est parvenu à faire chuter l'analphabétisme: en 1974, près de 80% de la population ne savait ni lire ni écrire; en 1990, ce taux était tombé à 30%. Selon les informations de la Banque Mondiale (1996), le taux de scolarisation y est élevé: 90% des enfants de 6 à 12 ans vont à l'école. D'un autre côté, le taux de redoublement dépasse les 30%. Soulignons que le budget de l'éducation primaire est faible, de l'ordre de 0,4% du PIB.

Les enseignants sont peu formés. Près de la moitié des enseignants primaires n'ont pas reçu de formation spécifique appropriée. Cette proportion s'élève à 80% dans le secondaire. En conséquence, la qualité de l'enseignement est faible, malgré les efforts du gouvernement.

Les indices de pauvreté sont élevés. En 1994, 46% de la population était en dessous de la ligne de pauvreté. L'extrême indigence atteint 35% des habitants. Les indicateurs de santé sont aussi critiques. Tous les enfants du pays sont porteurs de parasites intestinaux. Le paludisme atteint 87% de la population et est responsable de la moitié de la mortalité infantile. La situation alimentaire est précaire: 10% de la population ne mangent qu'un repas par jour, 50% à peine deux fois par jour. D'une façon générale, l'ingestion calorique quotidienne est inférieure à la moyenne africaine.

Bolsa-Escola concerne actuellement 100 familles des quartiers les plus pauvres de la capitale, São Tomé. Neves, Milagrosa et Monte Café ont été les quartiers choisis pour le lancement du programme qui est financé par l'Unesco et le PNUD. Ces quartiers ont été choisis selon les critères de ciblage suivants: revenus les plus faibles, forte dégradation de l'environnement, absence d'urbanisation et d'assainissement, travail infantile élevé, nombreuses maladies dans les familles, peu de citoyenneté formelle et nombreuses femmes chefs de famille.

A Sao Tomé, Bolsa-Escola est réalisé en partenariat avec l'Unesco et le programme *Alfabetização Solidária*⁸⁹. Les mères des enfants boursiers, quand elle sont analphabètes, bénéficient d'un programme d'alphabétisation, ce qui constitue un exemple d'intégration de deux programmes essentiels pour le combat contre l'exclusion sociale. L'autre avancée est constituée par la décision du gouvernement de Sao Tomé et Príncipe de lancer le programme au niveau national grâce aux fonds provenant d'une partie des royalties sur le pétrole qui vient d'être découvert au large des côtes.

Le deuxième projet pilote est exécuté en Mozambique, pays qui possède une population de plus de 17 millions d'habitants sur une superficie de 799.300 km². Situé sur la côte orientale de l'Afrique australe, c'est la porte d'entrée vers six pays de l'intérieur des terres africaines. On y parle treize langues principales en plus du portugais. Son économie est principalement primaire et il exporte notamment des crevettes, du coton, des noix de cajou, du sucre et du thé. Il possède parmi ses ressources naturelles des réserves de gaz, de charbon, de minerais et de bois et un bon potentiel hydroélectrique. En 1998, le PIB par habitant y était de 236 dollars, valeur très proche de celle de Sao Tomé et Príncipe. Les revenus moyens par habitant sont de 210 dollars selon les chiffres du secrétariat de l'UNCTAD.⁹⁰

La situation de l'éducation y est précaire. Le Mozambique possède un taux d'analphabétisme de 56.8%. Qui plus est, l'analphabétisme est inégalement distribué entre les genres et atteint 40,3 % des hommes contre 71,2% des femmes.

En 1981 la couverture de l'enseignement primaire était pratiquement complète. Puis la crise économique et la guerre en ont fait chuter le taux à 54% en 1994. Actuellement, malgré des signes de récupération, peu d'enfants arrivent à finir leurs sept années d'études primaires.

⁸⁹ Le programme *Alfabetização Solidária* est un programme brésilien de combat contre l'analphabétisme. Il est administré par l'ONG *Alfabetização Solidária* en partenariat avec l'UNESCO.

⁹⁰ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Statistical profiles of the least developed countries*. New York : United Nations, 2001.

Les filles représentent 44% des enfants qui rentrent en première année, mais seulement 39% d'entre elles arrivent en cinquième année, et seule une petite parcelle arrive à passer dans le secondaire. Le nombre de jeunes qui ne sont jamais allés à l'école est très élevé. Près d'un tiers des enfants en âge scolaire n'ont jamais été inscrits. L'espérance de vie à la naissance est de 45,3 ans. Le taux de mortalité infantile atteint 129,4 pour mille enfants nés vivants.

Le projet pilote de Mozambique concerne 150 familles de la capitale du pays, Maputo, dans les quartiers de Laulane, Mahotas et Albazine, choisis globalement selon les mêmes critères qu'à Sao Tomé et Príncipe. Le financement du programme mozambicain est partagé entre l'institution anglaise Parthenon Trust, un groupe d'hommes d'affaires noirs du Brésil et l'Unesco. Il compte aussi sur le partenariat du programme Alfabetização Solidária.

La troisième expérience pilote concerne la République Unie de Tanzanie, pays de 945.086 km² pour une population de plus de 31 millions d'habitants. C'est l'un des pays les plus pauvres du monde. Son économie dépend de l'agriculture, responsable de 56% du Produit Interne Brut (PIB), de 85% des exportations et de 90% des emplois. Le relevé et les conditions climatiques du pays réduisent sa surface cultivable à 4% du territoire. L'industrie est responsable de 15% du PIB.

L'indice de développement humain y est de 0,421. Le PIB par habitant est de 580 dollars, mais 51,1% de la population se trouve en dessous de la ligne de pauvreté.

Près de 99% de la population est répartie entre 130 tribus ethniques, dont 95% sont Bantoues, mais avec moins de divisions tribales que dans le reste de l'Afrique. Les 1% restants sont constitués par des Asiatiques, des Européens et des Arabes.

Le taux d'analphabétisme est très élevé et atteint 67,8% du total de la population.

Cette expérience pilote est réalisée grâce à un partenariat entre Missao Criança et une ONG tanzanienne, Ark Foundation, et touche 100 familles de la capitale du pays, Dar es Salaam. Son financement est une fois de plus partagé entre la fondation Parthenon Trust et l'Unesco. Expérience pionnière, Bolsa-Escola concerne 167 enfants boursiers de moins de 15 ans.

“ Je peux finalement envoyer mes cinq petits-enfants à l'école tous les jours. C'était très difficile pour moi de les envoyer sans aucune aide, car j'ai 72 ans, ma fille est morte du sida en me laissant ses cinq enfants et aucun argent. Avant le programme Bolsa-Escola, les enfants faisaient cuire du manioc trois fois par semaine pour aider la famille. L'éducation n'est pas importante si on n'a rien à manger. Maintenant Bolsa-Escola m'aide à envoyer et à maintenir les enfants à l'école tous les jours, car je sais qu'ils trouveront à manger en rentrant à la maison”. Janeth Emmanuel (grand-mère de cinq enfants âgés de 6 à 13 ans).

Les trois projets décrits ci-dessus sont le résultat d'un partenariat entre une ONG et le gouvernement brésilien. Leur but est d'élargir le programme Bolsa-Escola vers l'étranger et de donner continuité à la coopération technique bilatérale avec les pays de moindre développement relatif. Il s'agit de mettre en oeuvre des projets pilotes pouvant être élargis à moyen terme. L'objectif de l'expérience est d'influencer les politiques publiques, ainsi que de créer un réseau de coopération pour promouvoir, divulguer, et étendre cette contribution du Brésil au continent africain en l'adaptant à chaque réalité économique et culturelle.

6. CONCLUSION

“Ce que le monde social a fait, le monde social peut, armé de ce savoir, le défaire. En tout cas il est certain que rien n’est moins innocent que le laissez-faire: s’il est vrai que la plupart des mécanismes économiques et sociaux qui sont au départ des souffrances les plus cruelles, et surtout ceux qui régulent le marché du travail et le marché scolaire, ne sont pas faciles à arrêter ou à modifier, il s’en suit que toute politique qui ne tire pas pleinement parti des possibilités, pour réduites qu’elles soient, qui sont offertes à l’action et que la science peut aider à découvrir, peut être considérée comme coupable de non assistance à personne en danger.”

(Pierre Bourdieu, 1997).⁹¹

Les politiques sociales et économiques mises en oeuvre jusqu’à présent ont peu contribué à la réduction de la pauvreté, de l’inégalité et de l’exclusion sociale. La grande croissance économique du siècle dernier ne fait que le confirmer. Le monde s’est industrialisé, urbanisé et radicalement transformé dans ses structures économiques et sociales, sans pratiquement rien changer à ses indicateurs sociaux.

Jusqu’aux années 70, la croissance économique était un instrument de distribution qui augmentait la richesse et la répandait dans l’ensemble de la société, ce qui réduisait la pauvreté. La tendance était à la réduction continue de l’inégalité sociale et à l’élimination conséquente de la pauvreté, si les taux de croissance avaient pu être maintenus aux mêmes niveaux. Le monde cheminait vers la justice sociale.

⁹¹ BOURDIEU, P. A miséria do mundo. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 735.

Au cours des vingt dernières années, toutefois, on a constaté un changement de ces vecteurs. La richesse a commencé à croître vers le haut, comme un cône, en se concentrant dans une petite parcelle de la population, et en laissant le reste en marge, condamné à la pauvreté. Nous sommes arrivés à la fin du siècle dans un monde où jamais il n'y a eu tant de richesse, mais où la pauvreté ne recule pas et la distance entre les pauvres et les riches augmente.

La tendance, en ce début de XXI^e siècle, est à l'augmentation continue de l'inégalité sociale et à l'aggravation du tableau de pauvreté. Le fossé entre riches et pauvres risque de devenir si profond qu'il pourrait assister bientôt à une croissance séparée dans chaque pays, et à la division de l'espèce humaine en deux groupes distincts qui ne sentiraient même pas semblables entre eux.

Après cent ans de croissance soutenue – à l'exception de quelques brèves périodes de récession – ni le développementisme ni le socialisme n'ont réussi à construire un monde sans pauvreté. Le modèle actuel de développement est en train d'élargir les inégalités et de construire une humanité divisée.

Il faut donc modifier la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il n'existe plus aujourd'hui d'idées offrant une utopie générale pour l'ensemble de la société, et il semble ne plus exister non plus de base de soutien politique capable de construire une des utopies traditionnelles. La base permettant de vaincre la pauvreté ne sera pas constituée à partir d'alliances simplement politiques, mais d'un bloc composé par tous ceux qui comprennent la pauvreté et s'engagent à l'abolir.

Ce n'est pas un parti politique, ni même une idéologie, qui unifie ceux qui se proposent de lutter contre la pauvreté: c'est un sentiment éthique. C'est donc d'une base éthique que nous avons besoin pour faire face au problème.

Une base éthique qui, en premier lieu, cesse de considérer que la réduction de la pauvreté dépend de l'augmentation des richesses ou même de l'amélioration de la distribution des revenus. Cela n'est vrai que pour les personnes qui font partie du système moderne de production, et pas pour les vrais pauvres qui en sont exclus. La lutte contre la pauvreté doit être menée dans l'optique de la pauvreté et non dans celle de l'économie.

Le bloc éthique doit donc observer le monde dans l'optique des exclus. Le voir comme un monde où certains ont accès à l'éducation et d'autres non, où certains ont accès à la prévention et aux soins médicaux et d'autres non, où certains se sentent sûrs et d'autres vivent dans l'insécurité. Il faut voir le monde, le comprendre et lui faire face avec les yeux des exclus: des enfants sans futur, surtout de ceux qui ne vont pas à l'école parce qu'ils travaillent, des mères exclues sur lesquelles pèsent le plus les conséquences de la pauvreté et de la violence domestique, des malades privés de soins, des chômeurs permanents.

C'est pour cela même, déclare Pierre Sané, sous-directeur-général pour les Sciences sociales et humaines de l'UNESCO, qu'à l'heure de fixer les objectifs de développement pour le nouveau millénaire, les Nations Unies ont choisi comme objectif principal pour les quinze prochaines années la réduction de moitié du nombre de personnes vivant dans un état d'extrême pauvreté. Bien que hautement louable, cet objectif ne résout pas le problème en soi. En effet, il ne sera pas facilement atteint, et même s'il l'était, le problème de la misère resterait intact: pouvons-nous continuer à tolérer la perpétuation de la pauvreté ? – demande et prévient Sané.

Il faut, dit-il, poser la question en des termes différents. Tant que l'on continuera à aborder la pauvreté comme un déficit quantitatif naturel – qui inclut le qualitatif – qu'il convient de combler, on n'arrivera pas à mobiliser la volonté politique nécessaire pour la réduire. L'extrême pauvreté ne cessera d'exister que le jour où l'on reconnaîtra qu'elle constitue une violation des droits de l'homme et où l'on déclarera donc son abolition. Il faut maintenant savoir pourquoi et comment.

Sané continue en disant que si l'on définit la pauvreté en termes relatifs, elle se montrera infinie et incurable car nous serons obligés à l'accepter perpétuellement et à dépenser toujours plus d'argent pour continuellement la réduire. D'où la nécessité de proclamer son abolition, ce qui reviendrait à reconnaître le droit aux pauvres. Elle ne disparaîtrait toutefois pas par miracle ou par enchantement, mais les conditions seraient créées pour que la cause abolitionniste soit érigée en priorité des priorités puisqu'elle concerne l'intérêt commun. Mises au service de cette cause, l'application du principe de justice et la rigueur du droit sont des forces extrêmement puissantes. C'est ainsi

que l'on a réussi à abolir l'esclavagisme et à combattre le colonialisme et l'apartheid. Il faut rappeler et souligner que la pauvreté déshumanise la moitié des habitants de notre planète au milieu de l'indifférence généralisée alors que l'esclavage et l'apartheid ont été condamnés et combattus.⁹²

Les grandes révolutions ont été faites de l'Etat vers la Société et de la Nation vers le Local. Il est certain que c'est la volonté nationale qui assure une vitesse plus élevée à l'éradication de la pauvreté, et qui permet de disséminer des solutions, exécutées au niveau local, mais avec l'appui et la décision nationale. Même quand des décisions du plus haut niveau de l'administration nationale se font nécessaires, la plupart des actions simples exige l'engagement direct du niveau local.

La justice sociale doit donc être pensée comme l'axe le plus fondamental du développement durable. Les politiques sociales, qui sont un moyen d'élargir et de consolider les droits sociaux, doivent tenir compte de toutes les complexités régionales et spécifiques des types de pauvreté, économiques autant que culturelles. Une politique de consolidation des droits sociaux se doit d'attaquer les différentes sortes de pauvreté, telles que la pauvreté de revenus, la pauvreté dérivant du manque de scolarité, la pauvreté d'accès aux informations, la pauvreté culturelle et la pauvreté de la participation politique, entre autres.

Elle doit aussi tenir compte des différents types de pauvres, ainsi que des éléments qui caractérisent ces pauvretés. Cette identification permet de concentrer les moyens sur les secteurs où l'action est la plus urgente. On peut imaginer des échelles de différenciation des types de pauvres, avec du côté le plus négatif la présence de personnes mourant de faim et, du côté plus positif des enfants de la petite classe moyenne n'ayant pas accès à l'informatique. Ces derniers mangent, vont à l'école, ont certains loisirs, mais sont des analphabètes numériques. En résumé, il faut disposer de politiques de combat contre la faim mais aussi d'accès des plus pauvres aux ordinateurs et au réseau mondial de communication. Vaincre des barrières économiques,

⁹² SANÉ, P. *Abolir la pobreza no es una utopia, sino todo lo contrario...* Paris: UNESCO, 2002. (mimeo).

culturelles et éducatives. L'éradication de la pauvreté inclut l'augmentation des revenus et la garantie de l'accès aux biens et aux services essentiels pour tous.

Soulignons que le combat contre l'exclusion sociale devra être mené dans le cadre d'un nouveau programme, qui devra impérativement inclure l'élargissement des droits politiques, sociaux et civils. Sans ces trois éléments on ne combattra pas les fléaux sociaux de façon efficace. La question n'est pas simple. Le problème est complexe et urgent.

La formation d'un monde souterrain, l'exclusion de millions de familles des droits politiques, civils et sociaux, ont fait naître des problèmes structurels difficiles à résoudre dans la vie quotidienne. Tout le monde semble s'accorder sur la nécessité de combattre cette situation. En d'autres termes, ce thème est à l'ordre du jour mondial. Mais tout ce qu'on a vu jusqu'à présent ce sont des actions fragmentées, peu efficaces et réductionnistes. Les exceptions sont rares. La plupart du temps les politiques sociales se sont montrées inefficaces et inefficaces.

Pour atteindre le monde souterrain, tout programme de combat contre la pauvreté doit inclure les trois droits fondamentaux – civils, politiques et sociaux – pour consolider une société au moins libérale et ouverte.

Permettre la scolarisation des enfants qui ne vont pas encore à l'école ou qui en ont été exclus est un impératif éthique. Et Bolsa-Escola est une incitation sociale, une allocation qui mobilise les familles pauvres, notamment les mères. En maintenant cette politique pendant plusieurs années, en évitant les interruptions et la fragmentation des actions, surtout jusqu'à la fin du secondaire, on réduit les risques pour les jeunes de continuer dans la pauvreté extrême ainsi que la probabilité de leur exclusion sociale quand ils seront adultes.

Pour atteindre l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté, il faut améliorer les politiques publiques. Un de leurs graves problèmes est le manque d'articulation et d'intégration entre les diverses actions. Quand les fonds destinés à combattre la pauvreté et à élargir les droits sociaux sont appliqués de façon dispersée et sans le suivi et l'évaluation de leurs effets et de leurs résultats, ils tendent à être insuffisants. Il faut évaluer et corriger le cap. Cela permet d'améliorer les politiques sociales et de mesurer leurs véritables effets sur la résolution des problèmes.

Nombreuses sont les formes de concevoir un programme social. La plus traditionnelle est de considérer que le gouvernement et la société doivent donner quelque chose. On peut toutefois penser que la plupart du temps, l'idéal consiste à établir un échange. Cette conception permet de rompre avec la charité, de responsabiliser le bénéficiaire, d'élever son estime de soi et de le rendre constructeur des bénéfices qu'il obtient. C'est cette conception qui a présidé à la mise en forme de Bolsa-Escola.

Le président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, lors du sommet de Stockholm sur la gouvernance progressiste, en février 2002, a exprimé son désir de contribuer à l'Afrique en étendant le programme Bolsa-Escola au continent africain:

"Il existe la possibilité d'appliquer Bolsa-Escola dans diverses parties du monde, notamment dans les pays affectés par le travail infantile. Sorte de "Plan Marshall social" à portée sociale mondiale, cette initiative pourrait éliminer le travail infantile, renforcer l'éducation dans les milieux pauvres, ainsi que garantir des revenus et d'autres avantages indirects à ces familles.

L'expansion de ce programme ne serait pas difficile avec l'aide des dirigeants mondiaux du secteur public autant que du secteur privé.

Un Bolsa-Escola global n'est pas hors de la portée des richesses mondiales.

Pour sauver les 250 millions d'enfants sans école dans le monde, moyennant une allocation mensuelle de 40 dollars fournie aux familles pauvres, il faudrait une somme totale de 40 milliards de dollars.

Pour verser une moyenne mensuelle de 20 dollars par famille aux 90 millions d'enfants de l'Afrique, il faudrait environ 7,3 milliards de dollars.

Toujours en payant 20 dollars par mois en moyenne par famille, il faudrait 5,2 milliards pour amener à l'école les millions d'enfants des 41 pays pauvres lourdement endettés (HIPC).

En ce qui concerne l'Amérique latine, on pourrait avec 3,6 milliards de dollars assurer l'éducation et livrer du travail infantile 22 millions d'enfants qui se trouvent aujourd'hui hors de l'école, en payant une allocation moyenne de 40 dollars par famille.

Le Réseau pour la Gouvernance progressiste pourrait adopter le programme Bolsa-Escola comme contribution à une mondialisation éthique. Comme le développement économique ne suffit pas à lui seul pour éradiquer la pauvreté, l'expansion de Bolsa-Escola pourrait constituer une forme de casser le cercle vicieux qui perpétue la pauvreté et dans lequel, de génération en génération, chaque enfant pauvre est condamné à devenir un adulte pauvre qui donnera à son tour le jour à des enfants pauvres.

En investissant dans l'éducation, il est possible de construire ce pont si nécessaire entre riches et pauvres, afin que nous puissions avoir au XXI^e siècle l'espoir de vivre dans une société meilleure et plus égalitaire." ⁹³

L'Unesco aussi, en tant qu'organisme des Nations Unies chargé de l'éducation et de la culture, suit et évalue depuis les premières expériences de Bolsa-Escola lancées au Brésil les impacts et les effets du programme sur les familles les plus pauvres. Plus encore, il a diffusé l'expérience dans d'autres pays et défend lui aussi la proposition d'échange de la dette extérieure contre Bolsa-Escola, comme l'affirme son représentant au Brésil, M. Jorge Werthein:

"[les expériences de Bolsa-escola] peuvent de fait aider dans la lutte principale de l'Unesco qui est de garantir une éducation de qualité à tous. Nous essayons maintenant, par l'intermédiaire de l'Unesco à Paris, de porter cette proposition devant le sommet des Nations Unies (...) La proposition que nous voulons insérer à l'ordre du jour du Dialogue entre les Cultures et les Civilisations ou de forme plus spécifique entre les nations riches et les nations pauvres, consiste à échanger une partie du service de la dette extérieure contre la mise en oeuvre de Bolsa-Escola. Je suis de plus en plus certain que ce ne sera qu'à travers la solidarité entre les nations que nous pourrons construire des stratégies durables de combat contre la pauvreté." ⁹⁴

C'est pourquoi le Brésil, pays possédant le plus grand nombre de descendants d'Africains au monde, qui considère le système esclavagiste

⁹³ Prononciement à l'occasion du Sommet sur la Gouvernance Progressiste de Stockholm, février 2002

⁹⁴ WERTHEIN, J.; CUNHA, C. da. Op. Cit. p. 27.

de noirs africains comme un crime contre l'humanité et qui possède parmi ses principaux objectifs le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale, propose une sorte de réparation de l'indignité de l'esclavage, un impératif éthique pour notre peuple.

Il importe d'être plus audacieux, de contribuer à ce que le continent africain dépasse sa situation de pauvreté. C'est dans cette intention que le Brésil commence à repenser son rôle dans l'échange d'expériences et la coopération technique avec les pays africains pour la mise en oeuvre de programmes de combat contre l'exclusion, et notamment de Bolsa-Escola.

Comme le Brésil, l'Afrique est un continent où Bolsa-Escola est malheureusement nécessaire, ainsi que d'autres bourses permettant d'assimiler les connaissances nécessaires à son développement autarcique. Il faut renforcer le rôle de protagoniste de l'éducation des enfants pauvres dans la stratégie de combat contre l'exclusion sociale et contre le cycle de création de la pauvreté. L'Histoire se chargera de montrer qu'il s'agit de la bonne voie, découverte il y a 15 ans et mise en oeuvre depuis sept ans par des brésiliens préoccupés par les conditions centrales de leur société et résolus à y trouver des solutions.

BIBLIOGRAPHIE

ADATO, M.; COADY, D.; RUEL, M. Operation evaluation of Progesra from the perspective of beneficiary promoters, school directors, and health staff: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.

ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi, e analisi empirica. *Revista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 420, 1982.

AMARTYA. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ANNAN, K. Building a Partnership for Girls' Education. In: WORLD EDUCATION FORUM. Address. Dakar, 26 April, 2000. Dakar: UNESCO, 2000.

ARAÚJO, C. H. Bolsa-escola: renda mínima associada à educação. In: CACCIA-BAVA, S. et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

_____. A face jovem da exclusão: perfil das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília. Brasília: CODEPLAN, 1998.

ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE. Etude prospective/bilan de l'éducation en Afrique: projet de synthèse pour la biennale. Paris: ADEA, 1999.

BARROS, R. P. de. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEJARANO, S. R. Programa de Garantia de Renda Mínima: a experiência de Campinas. In: CACCIA-BAVA, S. et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

BERMEO, F. E. Por qué es necesario ejecutar el Programa Beca Escolar en Ecuador. Ecuador: Programa de Protección Social, Ministério de Bienestar Social, Ministério de Educación y Cultura, 2002. (mimeografado).

BOURDIEU, P. A miséria do mundo. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BUARQUE, C. A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética. Brasília: INESC, INED, 1987. (mimeografado).

- _____. _____. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BURSZTYN, M. (Org.) No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- CACCIA-BAVA, S. et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.
- CAMARGO, J. M. Os miseráveis. Folha de São Paulo, 23 mar. 1993.
- CARDOSO, F. H. Bolsa-escola: programa de educação e redução da pobreza para países em desenvolvimento. In: REUNIÃO DE CÚPULA DE ESTOCOLMO SOBRE GOVERNANÇA PROGRESSISTA. Documento. Estocolmo, 22-23 fev. 2002.
- CARVALHO, M. C. B. de; BLANES, D. N. Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o Programa de Renda Mínima de Campinas. São Paulo: IEE/PUC-SP, UNICEF, 1997.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIAS ECONÓMICAS. Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de indicadores de seguimiento: evaluación y seguimiento, 1998/2001. Mexico: Encuestas de Evaluación, 2001.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- ECUADOR. Ministério de Bienestar Social; Ministério de Educación y Cultura. Informe de avance del Programa Beca Escolar: Frente Social, Programa de Protección Social. Ecuador: Ministério de Bienestar Social, Ministério de Educación y Cultura, Unicef, 2002.
- SCOREL, S. Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- GALBRAITH, J. K. A era da incerteza. São Paulo: Pioneira, 1982.
- GERTLER, P. J. An evaluation of the impact of progress on health care utilization and health status: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, jul. 2000.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Secretaría de Educación. Becas estudiantiles 2001: informe de seguimiento. Buenos Aires: GCBA, jul. 2002.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Manual de execução dos programas bolsa-escola e poupança-escola. Brasília: GDF, 1995.

GOMES, A. C. A política brasileira em busca da modernidade. In: NOVAIS, F. A. (Org.). História da vida privada no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THE GUARDIAN, 26 jan. 2002.

HOBBSBAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HODDINOTT, J.; SKOUFIAS, E. The impact of progress on consumption: final report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Aug. 2000.

IBGE. Censo demográfico 2000. Brasília: IBGE, 2001.

_____. Pesquisa nacional por amostragem domiciliar, 1999. Brasília: IBGE, 2000.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS ALIMENTARIAS; INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. ¿Está dando buenos resultados Progresá? síntesis de la evaluación de impacto. Buenos Aires: IIPA, IFPRI, 2000.

IS THERE ANY WAY TO STOP CHILD LABOR ABUSES? Business Week, n. 3526, 12 may 1997.

LAVINAS, L. Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Brasília: IPEA, 1998.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. Avaliação do Programa Bolsa-Escola do Recife. Brasília: OIT, Bird, Ipea, out. 2000.

MATSUURA, K. A. exclusão digital mantém desconectada, pelo menos, a metade da humanidade. In: _____. A UNESCO e os desafios do novo século. Brasília: UNESCO, 2002.

_____. A UNESCO e os desafios do novo século. Brasília: UNESCO, 2002.

MISSÃO CRIANÇA. Programa Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul: relatório de avaliação quantitativa e qualitativa. Campo Grande: Missão Criança, fev. 2000.

MORAES A.; SANT'ANA, S. R. Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF. Brasília: Fundação Esquel, UNICEF, UNESCO, 1997.

NASCIMENTO, E. P. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

- _____. Juventude: novo alvo da exclusão social. In: BURSZTYN, M. (Org.) No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- PARIJS, V. Entrevista para o Jornal Folha de São Paulo, 25 ago. 2002.
- PAUGAM, S. L'Europe face à la pauvreté: les experiences nationales de revenu minimum. Paris: Ministère de l'Émploi et de la Solidarité. 1999.
- PNUD. Relatório do desenvolvimento humano. Brasília: PNUD, 2002.
- RAMONET, I. Geopolítica do caos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- ROUSSEAU, J.-J. Du contrat social, livre I, chapitre IX, De l'Etat Civil.
- SANE, P. Abolir la pobreza no es una utopia, sino todo lo contrario... Paris: UNESCO. (mimeografado).
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA BOLSA-ESCOLA. Bolsa-escola, pobreza e cidadania. Brasília, 2001. Brasília: UNESCO. 2001.
- SEMINARIO INTERNACIONAL DE BOLSA-ESCOLA. Ponencia. Buenos Aires, may 2002. Buenos Aires: Secretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.
- SOROS, G. George Soros on globalizacion. New York: Public Affairs, 2002.
- SUPLICY, E. M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TEIXEIRA, J. R. M. Uma alternativa se abre. Folha de São Paulo, 12 ago. 1995.
- UNESCO. Anuário estatístico, 1998. Paris: UNESCO, 1999.
- _____. UNESCO Brasil: novos marcos de ação. Brasília: UNESCO, 2001.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Statistical profiles of the least developed countries. New York : United Nations, 2001.
- WASELFISZ, J.; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C. Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998.
- WERTHEIN, J. R.; KAYAYAN. Prólogo. In: WASELFISZ, J. (Coord.). Bolsa-escola: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998.
- WERTHEIN, J.; CUNHA, C. da. Políticas de educação: idéias e ações. Brasília: UNESCO, 2001. (Cadernos Unesco Brasil. Série educação; 6).
- THE WORLD BANK. Global development finance: country tables. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- WORLD EDUCATION FORUM. Address. Dacar, 26 April, 2000. Dacar: UNESCO, 2000.

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE¹

- ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C.; WAISELFISZ, J. J. Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998.
- AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H.; BUARQUE, C. Bolsa-escola e renda mínima: similitudes e diferenças. In: _____; _____; _____. As dimensões do projeto político pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 2001.
- AGUIAR, M.; BUARQUE, C.; CASTRO, V. Um pouco da história da bolsa-escola. In: _____; _____; _____. Serviço social e sociedade. São Paulo: Cortez, 2001.
- ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi, e analisi empirica. *Revista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 361-421, 1982.
- ANNAN, Kofi: Building a partnership for girls' education. In: WORLD EDUCATION FORUM, Dacar, 26 Apr., 2000. Address. Dacar: UNESCO, 2000.
- ARAÚJO, C. H.; NASCIMENTO, E. P. Bolsa-escola: effects e potential, In: GENERAL POPULATION CONFERENCE IUSSP-INTERNATIONAL UNION FOR THE SCIENTIFIC STUDY OF POPULATION, Campinas, 2001. *Brazilian demography*. Campinas-SP: ABEP-Brazilian Association of Population Studies, 2001.
- _____. Bolsa-escola cidadã: renda mínima associada à educação In: CACCIA-BAVA, Sílvia et al. *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: polis, 1998.
- _____. *A face jovem da exclusão: perfil das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília*. Brasília: Codeplan, 1998.
- _____. *Migrações e vidas nas ruas*. In: BURSZTYN, M. (Org.) *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- ARCE, T. *Bolsa-escola, educação e esperança no Vale do Jequitinhonha*, Belo Horizonte: SEE MG, 2001.

¹ Bibliographie préliminaire et non exhaustive sur le Programme Bolsa-Escola. Toutes ces publications ne traitent pas exclusivement de ce thème. Nombreuses sont celles qui ne font que référence au Programme Bolsa-Escola.

- BEJERANO, S. R. Programa de Garantia de Renda Mínima: a experiência de Campinas, In: CACCIA-BAVA, Sílvio et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.
- BUARQUE, C. A aventura da universidade. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, Paz e Terra, 1994.
- _____. A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética. Brasília: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea e Instituto Nacional de Educação a Distância, 1987. (mimeografado).
- _____. _____. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- _____. A segunda abolição: um manifesto proposta para a erradicação da pobreza no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BURSZTYN, M.; ARAÚJO, C. H. Da utopia à exclusão: vivendo nas ruas de Brasília. Brasília: Codeplan, Garamond, 1997.
- _____. (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- CACCIA-BAVA, S.; BEJERANO, S. Propostas para a melhoria do desempenho dos PGRM, In: _____. et al. Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Polis, 1998.
- CAMARGO, J. M. Os miseráveis. Folha de São Paulo, 23 mar. 1993.
- _____. Os miseráveis 2. Folha de São Paulo, 12 ago. 1995.
- CAMPINEIRO, D. Programa de renda mínima e educação de crianças carentes: a experiência de Campinas. 1999. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- CARDOSO, F. H. Bolsa-escola: programa de educação e redução da pobreza para países em desenvolvimento. In: REUNIÃO DE CÚPULA DE ESTOCOLMO SOBRE GOVERNANÇA PROGRESSISTA. Documento. Estocolmo, 22-23 fev. 2002.
- CARVALHO, M. C. B. de; BLANES, D. N. Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o programa de renda mínima de Campinas. São Paulo: IEE/PUC-SP, UNICEF, 1997.
- CASTRO, V. M. Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasilia Bolsa-escola educational program. Reading: Reading University/ Faculty of Educational and Community Studies, 1999.
- DURYEA, S. Children's advancement through school in Brazil: the role of transitory shocks to household income. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1998.

EZERMANI, K.; SUBBARAO, K. Social assistance and poverty-targeted programs: a toolkit for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Poverty Reduction and Economic Management Network, The World Bank, 1998.

FILMER, D.; PRITCHETT, L. The effect of household wealth on educational attainment: demographic and health survey evidence: policy research working paper. Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

FOGAÇA, J. R. Completando a renda no ramal da fome: o estudo de um programa de renda mínima. 1998. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

FONSECA, A. M. M. da. O debate sobre família e a política de renda mínima. 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras, Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

GERTLER, P. A preliminary evaluation of the impact of PROGRESA on health and health utilization. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal. Bolsa-escola: the end of child labor. Brasília: GDF, 1997.

_____. Bolsa-escola e poupança -escola. Brasília: GDF, 1995.

_____. Manual de execução dos programas bolsa-escola e poupança-escola. Brasília: GDF, 1995.

ILAHÍ, N. Children's work and schooling under shocks: does gender matter?: evidence from the Peru LSMS Panel Data, background paper for engendering development. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

_____; SEDLACEK, G.; SASAKI, M. Child labor, poverty and education: empirical evidence from some Latin American Countries, Washington, D.C.: Human Development Network/Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 2000.

KLEIN, R. Repetition and dropout in Brazil: measurement issues in Randall & Anderson (eds.) *Schooling for Success: Preventing Repetition and Dropout in Latin American Primary Schools*, M.E. Sharpe, New York, 1999.

KNAUL, F. How early employment and school dropout affect labor market returns in Mexico. Washington, D.C.: Poverty Reduction and Economic

Management Network/Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 1999. (mimeografado).

LAVINAS, L. ¿Renta mínima o beca escolar?: paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas. De igual a igual: el desafío del estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 1999.

_____. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

_____ et al. Combatendo a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife , 2000. (mimeografado).

_____ et al. Combining compensatory and redistributive benefits: the challenge of social policies in Brazil, forthcoming. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____ ; VARSANO, R. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1997. (Texto para discussão, nº 534).

MISSÃO CRIANÇA. Bolsa-escola: uma alternativa de política pública municipal. Brasília: Missão Criança, 2000.

_____. Bolsa-escola: A proposal for África. Brasília: Missão Criança, 2000.

_____. Bolsa-escola: a poverty relief project for the HIPC countries. Brasília: Missão Criança, 2001.

_____. Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul: avaliação quantitativa e qualitativa. Brasília: Missão Criança, fev. 2000.

_____. 100 perguntas e respostas que você precisa saber sobre a bolsa-escola. Brasília: Missão Criança, 1999.

_____. A global poverty recovery plan: bringing children first. Brasília: Missão Criança, 1999.

_____. O que você pode fazer para erradicar o trabalho infantil no Brasil. Brasília: Missão Criança, 1999.

_____. Onze ações concretas que você pode adotar para cuidar das crianças do seu município, uma cartilha para os prefeitos municipais. Brasília: Missão Criança, 2000.

_____. Três anos de conquistas: relatório de atividades, 1999-2001. Brasília: Missão Criança, 1999.

- _____. What is bolsa-escola. Brasília: Missão Criança, 2001.
- MORAES A.; SANT'ANA, S. R. Avaliação do Programa Bolsa-Escola Cidadã do GDF. Brasília: Fundação Esquel, UNICEF, UNESCO, mai. 1997.
- MOURA, A. S. Programa de erradicação do trabalho infantil na Zona da Mata de Pernambuco. Washington, D.C.: Human Development Network, Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 1999.
- NASCIMENTO, E. P. La increíble y simple experiencia de la beca escolar en Brasília: preparando la globalización sin rumos. Revista de Innovaciones Educativas. Buenos Aires: a. 3, n. 24, out. 1996.
- _____. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: Unicamp, 1998.
- PAES DE BARROS, R.; MENDONÇA, R. Uma avaliação dos custos e dos benefícios da educação pré-escolar. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1999.
- PROGRESA. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Ciudad de Mexico: Secretaría de Desarrollo Social, Government of Mexico, 1999.
- RAMOS, M. de A. O Programa Bolsa Familiar para a educação no Distrito Federal: um estudo no Paranoá. 1997. Dissertação (Mestrado) - UnB, Faculdade de Educação.
- RANDALL, L.; ANDERSON, J. Preventing repetition and dropout in Latin America: Argentina, Brasil, Chile and México. Fundação Ford, Fundação Tinker.
- ROCHA, S.; Child labor in Brazil and the Program for Eradication of Child Labor: the case of Pernambuco. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.
- _____. Minimum income programs: how do they apply to the Brazilian Nuclei? Washington, D.C.: World Bank, Human Development Network, Latin America and Caribbean Region, mar.1998. (World Bank Report).
- _____; SABÓIA, J. Programas de renda mínima linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá no Distrito Federal. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.
- _____; _____. Programas de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In: IPEA. Programas de garantia de renda mínima: uma coletânea. Brasília: IPEA, out. 1997.

SANT'ANA, S. R.; MORAES, A. Avaliação do Programa Bolsa Escola do GDF. Brasil: Fundação Grupo Esquel, 1997.

SCHULTZ, T. P. Preliminary evidence of the impact of PROGRESA on school enrollments from 1997 and 1998. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 1999.

SEDLACEK, G. ILAHI, N.; GUSTAFFSON-WRIGHT, E. Brazil: an assessment of the Bolsa Escola Programs. Washington, D.C.: Human Development Department, Latin America and Caribbean Region, The World bank, 2000.

SILVA, L. dos S. Apoio Financeiro Familiar e Desempenho Escolar dos Filhos: a Experiência do Distrito Federal, Pibic, Relatório de Pesquisa, UnB, Departamento de Serviço Social, 1997.

SKOUFIAS, E.; DAVIS, B.; BEHRMAN, J. An evaluation of the selection of beneficiary households in the Education, Health and Nutrition Program (PROGRESA) of Mexico: preliminary. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 1999.

SOROS, G. George Soros on globalizacion. New York: PublicAffairs, 2002.

TEIXEIRA, J. R. M. Uma alternativa se abre. Folha de São Paulo, 12 ago. 1995.

THOMAS, M. R. Growth and recessions: an episodic analysis of their effect on employment income and poverty in metropolitan Brazil since 1982. Washington, D.C.: Brazil Country Management Unit, The World Bank, 1999. (Working Paper) (mimeografado).

UNDP. Human development report. New York: Oxford University Press, 2000.

WASELFISZ, J. J. Resumen ejecutivo del informe Programa de Becas Escolares del Distrito Federal de Brasil: de igual a igual, el desafío del estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 1999.