



UNESCO BRÉSIL



BOLSA ESCOLA

L'éducation pour combattre la pauvreté

Marcelo Aguiar
Carlos Henrique Araújo

Le Diagnostic

Les analyses sur les causes de la pauvreté se restreignent généralement au facteur du manque de revenus. Dans une définition plus large, toutefois, l'état de pauvreté est lié aux standards historiques et culturels du minimum nécessaire pour vivre dans la dignité. Dans les sociétés démocratiques, le minimum nécessaire ne se limite pas aux biens matériels. Il inclut aussi les biens symboliques et les droits fondamentaux dans le domaine politique, social et de la liberté.

L'effet structurel de la pauvreté est la réduction considérable de la liberté de choisir. Chez les pauvres, le manque de biens symboliques et matériels réduit dramatiquement les possibilités de choix. Souvent, le père ne peut pas choisir l'école de son enfant, a peu de chances d'exercer sa vocation, n'a ni l'expérience de faire attention aux détails ni l'usufruit du droit de planifier.

Parallèlement, le monde social contemporain produit une myriade de produits et d'équipements créés par une innovation technologique constante et intense et considérés aujourd'hui comme indispensables à la vie humaine. Cela ne fait qu'augmenter dramatiquement la distance entre les "dépossédés" et ceux qui ont accès aux biens et constituer le phénomène de l'inégalité sociale.

L'inégalité sociale n'est pas exactement synonyme de pauvreté, mais ce sont des concepts indissociables. On pourrait imaginer un pays pauvre mais dépourvu d'inégalité sociale, ou un pays riche mais inégal. Un pays peut aussi présenter à la fois de la pauvreté et de l'inégalité sociale. Ce qui importe, c'est que l'inégalité est le moteur de graves dysfonctionnements sociaux tels que la violence.

Les processus d'augmentation des inégalités sociales, ainsi que de la pauvreté, sont en train de provoquer un nouveau phénomène, celui de l'exclusion sociale. Des groupes entiers sont soumis à des conditions de pauvreté et d'inégalité si intenses qu'ils courent le risque de la désagrégation sociale. Ce sont des personnes de plus en plus reléguées à la marge et qui, dans la pratique, vivent dans le mépris. Elles sont considérées comme impuissantes et inutiles pour la production de biens économiques ou symboliques et culturels pour le monde. Éthiquement parlant, cet effet radical de la pauvreté et de l'inégalité est le plus inacceptable. Le grand défi éthique actuel pour l'humanité est d'arriver à rompre ce cycle, en incluant ou en réincluant ces personnes.

L'instrument

Une des propositions les plus efficaces pour combattre la pauvreté est le programme Bolsa-Escola. Conçu en 1987 par le Noyau d'études du Brésil contemporain de l'université de Brasília, Bolsa-Escola possède une trajectoire remplie de succès, car où qu'il ait été mis en oeuvre, il a contribué à maintenir dans les salles de classe les enfants pauvres. Il fut formulé il y a 15 ans et lancé pour la première fois au Brésil il y en a sept. Il représente une transformation intense du modèle et de la conception des politiques sociales mises en place jusqu'à présent.

Dès ses premiers travaux, le Noyau a choisi l'éducation primaire et secondaire comme le problème le plus immédiat et commencé à débattre de solutions permettant d'universaliser l'éducation jusqu'à la fin du secondaire à tous les enfants et adolescents brésiliens. Lors de l'une des réunions, début 1987, son coordinateur, Cristovam Buarque, expliquait sa préoccupation envers l'accès des plus pauvres à l'éducation. Partant de l'assomption d'une forte corrélation entre les taux élevés d'abandon des études et la pauvreté, il formula la question suivante : "Si les enfants n'étudient pas parce que les familles sont pauvres, pourquoi ne pas payer les parents pour que leurs enfants ne manquent pas les cours ?".

La conception générale de Bolsa-Escola allait être ébauchée avant la fin de l'année 1987, en tant que proposition pour combattre le travail infantile et garantir la généralisation de l'éducation primaire et secondaire à tous les enfants, moyennant la concession de bourses aux familles pauvres en échange de l'obligation d'envoyer régulièrement tous leurs enfants à l'école.

Cristovam Buarque, alors gouverneur, a lancé le programme en 1995 dans le District fédéral et l'a étendu pendant ses quatre années de mandat. Fin 1998, 25.680 familles et 50.673 enfants y participaient déjà. Le coût total de la mise en oeuvre de cette politique ne dépassa jamais 1% du total du budget annuel du District Fédéral.

Depuis lors, Bolsa-Escola a été largement diffusé. L'un des temps forts de cette divulgation fut quand le secrétaire-général des Nations Unies, M. Kofi Annan, à l'occasion de l'ouverture du Forum Education pour Tous à Dakar au Sénégal en avril 2000, affirma que Bolsa-Escola était l'un des quatre programmes qui devraient être adoptés dans d'autres parties du monde.

Au cours de son existence, le programme a été adopté par les administrations de plusieurs parties du Brésil et du monde. Au Brésil, il fut lancé à Recife, capitale de l'état de Pernambuco, ainsi que dans l'état du Mato Grosso du Sud. A l'étranger, il fut adopté au Mexique, en Equateur et à Buenos Aires, capitale de l'Argentine. En 2001, il fut finalement lancé au niveau national par le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso.

Les chiffres de la réalité de l'éducation au Brésil déterminèrent en effet le gouvernement fédéral à lancer, en mars 2001, un Bolsa-Escola national destiné à toucher 5,9 millions de familles et 10,7 millions d'enfants âgés de 6 à 15 ans dans l'ensemble du pays.

Mais l'une des expériences les plus marquantes est celle de la ville de Recife, une des plus grandes villes de la région du Nordeste et capitale de l'état du Pernambuco, qui a lancé le programme à partir de 1997 en montant une organisation administrative très proche de celle du District fédéral.

Après presque six ans de fonctionnement, le nombre de familles incluses dans le programme est passé de 1600 en 1997 à 7566 en 2002. Les familles n'ayant qu'un enfant en âge scolaire reçoivent une bourse de 29 dollars (un demi salaire minimum). Celles en ayant deux ou plus reçoivent une allocation équivalente au salaire minimum.

Le gouvernement du Mexique a mis en place, en août 1997, un programme intitulé Progreso – Programme d'Education, de Santé et d'Alimentation. Son objectif central est de promouvoir des actions inter-sectorielles dans ces trois domaines auprès de familles vivant dans des conditions d'extrême pauvreté dans le milieu rural. C'est donc une politique sociale à conception intégrale. En 2001, près de trois millions de familles avaient été touchées sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire 40% du total de la population rurale mexicaine. Le 5 mars 2002, le programme fut reformulé avec le décret de création de Oportunidades, qui maintenait l'axe central du programme précédent, mais en y incluant de nouvelles actions.

Avec la nouvelle politique, le programme s'élargissait horizontalement en passant de 2,6 millions de familles en 2000, à 4 millions en 2002. On peut donc estimer le nombre de bénéficiaires directs du programme à plus de 21 millions de personnes, soit pratiquement le double de l'an 2000. Cette couverture dépasse celles de tous les autres programmes d'Amérique latine à l'exception du Brésil.

En Equateur, Bolsa-Escola fut élaboré fin 1999 avec des objectifs très proches de ceux du programme brésilien: améliorer les taux d'inscription dans les groupes les plus pauvres, combattre le redoublement et l'abandon des études, augmenter l'assiduité et stimuler la continuation des études jusqu'à la fin du secondaire, tout en améliorant la formation du capital humain par la stimulation de la demande d'éducation.

D'après le rapport "Informe de Avance del Programa Beca Escolar", Bolsa-Escola touchait 35.000 familles en 2001. En août 2002, ce chiffre était de 43.793 familles et de 70.675 enfants. Le programme doit être étendu à 18.917 autres familles et 33.910 autres enfants, soit une augmentation de 43,19%.

Depuis l'année 2001, le programme Bolsa-Escola a été lancé à titre de programme pilote en Argentine. Intitulé Beca Estudiantil, il concerne les lycées et dépend administrativement du secrétariat à l'Éducation de la municipalité de Buenos Aires. Son objectif principal est de stimuler les élèves des deux premières années du lycée à terminer le secondaire, notamment chez les élèves les plus pauvres pour qui le travail entre souvent en compétition avec les études.

Pour y avoir droit, le jeune doit suivre les cours de première ou de deuxième année dans un établissement secondaire régulier de la ville de Buenos Aires, appartenir à une famille pauvre, ne bénéficier d'aucun autre programme du même genre, et être présent à au moins 90% des cours.

Impact

Bolsa-Escola a démontré son efficacité pour promouvoir l'accès et le maintien des élèves boursiers à l'école Prenons l'exemple du District fédéral : en 1996, le taux d'abandon des études pour l'ensemble des élèves de l'enseignement public était de 7,4% et le taux de redoublement atteignait 18,1%. Chez les élèves de Bolsa-Escola, ces chiffres tombaient respectivement à 0,4% et 8%.

Selon la première et la plus importante évaluation réalisée jusqu'à présent par l'UNESCO, le programme atteint son objectif fondamental de maintenir les enfants à l'école pendant toute l'année scolaire.

Ces mêmes effets se retrouvent dans le programme Bolsa-Escola du Mexique. Augmentation de la couverture, élévation 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 Oportunidade/Progres. Un rapport publié en 2001 par l'Institut de Recherches en Politiques Alimentaires montre, chez les familles boursières, une augmentation de 5 à 8% du nombre de garçons inscrits à l'école et de 11 à 14% des filles.

En Argentine, selon une enquête de juillet 2002, les élèves boursiers ont un niveau d'assiduité de 95,9%, contre 90,5% chez les non-boursiers. Les effets du programme sur les passages au niveau supérieur ont permis à 53,1% des boursiers de changer de classe, contre 52,4% chez les non-boursiers. Évidemment, comme les boursiers font partie des couches les plus indigentes de la population, on était en droit de s'attendre à des taux de passage bien inférieurs à ceux des non-boursiers. Bolsa-Escola s'est toutefois montré remarquablement efficace pour contrer cette tendance.

A Brasilia, selon l'étude de l'UNESCO:

- 40,9% des élèves boursiers n'ont jamais redoublé,
- 35,1% ont redoublé une fois,
- 14,8%, deux fois,
- 6,7%, trois fois,
- 2,5%, plus de trois fois

Source: System National d'Évaluation de l'Éducation primaire et secondaire — 1997.

Chez les non-boursiers, les 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, plus on s'élève dans les niveaux scolaires plus les taux de redoublement des boursiers et des non-boursiers se rapprochent. Chez les boursiers de la 5^e à la 8^e année, 54,8% n'ont jamais redoublé. Chez les autres, ce taux est de 50,1%.

Où qu'il ait été appliqué, le programme Bolsa-Escola a réussi à faire diminuer le travail infantile. Ce fait est de la plus haute importance quand on prétend combattre l'exclusion sociale et élever les niveaux de scolarité des enfants et des adolescents pauvres. Un des grands défis de Bolsa-Escola est de libérer les enfants du travail précoce. La relation entre le travail infantile et l'abandon des études est évident.

L'UNESCO a diagnostiqué dans le District fédéral que Bolsa-Escola évite le travail infantile et sensibilise les parents au fait que "la place de l'enfant c'est à l'école". "Il y a des familles qui ont beaucoup d'enfants et qui placent leur fille de dix ou onze ans dans une maison comme il faut pour aider. L'enfant ne va plus à l'école et donne priorité au travail à cause de la nécessité" (témoignage d'une mère d'enfant boursier).

Au Mexique, de nouveau, l'impact sur les familles bénéficiaires est semblable à celui que l'on vérifie dans les études réalisées par les chercheurs brésiliens. L'Institut International de Recherche en Politiques Alimentaires a vérifié la diminution du nombre de garçons boursiers sur le marché du travail.

L'enquête de l'UNESCO dans le District fédéral montre un usage plus rationnel de l'argent de la bourse par les mères. Comme on pouvait s'y attendre, la mère renforce son rôle d'administratrice des nécessités du foyer et prend de l'importance dans l'économie de la famille. Autant les études brésiliennes que les mexicaines soulignent l'usage plus rationnel de l'argent. La certitude de recevoir une allocation mensuelle permet de développer une planification du budget familial et des notions de priorités et d'épargne. Ce gain est souligné dans les témoignages de nombreuses mères.

Le programme a produit un impact en faveur des femmes sur les relations de pouvoir entre genres, sur le schéma relationnel de la famille et sur la prise de décision. L'opinion des mères prend de la force après l'entrée de la famille dans le programme. Elles discutent plus sur les problèmes de la maison, les études des enfants et le budget domestique.

Le phénomène d'empowerment féminin provoqué par Bolsa-Escola est révélé par les études effectuées au Brésil comme au Mexique. Les évaluations réalisées par l'UNESCO, l'OIT, la BIRD et Missao Criança ont vérifié d'importants changements chez les mères.

D'autres types d'impact ont aussi été observés :

- Augmentation de l'importance de l'éducation dans la vie familiale, du fait que le lien enfant-école devient fondamental pour la subsistance de la famille
- Augmentation de la présence de la mère à l'école
- Importance accrue de l'éducation dans la planification du futur;
- Intensification de la prise de conscience que la scolarité est facteur de mobilité sociale.

Ensemble, ces points éveillent chez la mère un désir de progrès par l'éducation. On peut profiter de ce sentiment ou de cette perception pour promouvoir l'éducation pour les adultes. Bolsa-Escola avive l'espoir d'ascension sociale par les études.

Un Plan Marshall Social

Bolsa-Escola est une des alternatives de combat contre l'exclusion sociale et éducative dans les pays de l'Afrique. Le continent africain est l'un des endroits du monde où, selon les projections, la pauvreté devra croître et s'approfondir d'ici 2020. Il existe sur le continent 18 pays figurant parmi les plus pauvres du monde.

Plus de 20% des pays africains ont été les victimes de la destruction de leurs infrastructures et ont vu les conflits armés interrompre leurs programmes d'éducation.

Cette situation justifie un plan de récupération inspiré du Plan Marshall, programme américain destiné à récupérer l'économie de 17 pays européens après la seconde Guerre mondiale. Craignant que la pauvreté et le chômage ne renforcent les attraits du communisme, les Etats-Unis ont décidé de financer le relèvement des économies européennes.

Notre proposition pour l'Afrique serait un Plan Marshall social, c'est-à-dire l'échange d'une partie de la dette des pays les plus pauvres contre des investissements dans l'éducation. Il s'agirait d'un contrat social pour combattre le cycle de création de la pauvreté – des enfants pauvres devenant des adultes pauvres et ayant à leur tour des enfants pauvres. Cette proposition a été élaborée tout d'abord par le sénateur brésilien Cristovam Buarque, puis défendue par l'UNESCO par l'intermédiaire de son représentant au Brésil, M. Jorge Wertbein et assumée par le président Cardoso dans un discours prononcé devant le sommet pour une gouvernance progressiste à Stockholm en février 2002.

D'après les chiffres de la Banque Mondiale, l'Afrique possède les moyens suffisants, qu'elle utilise actuellement à d'autres fins, pour payer une bourse de Bolsa-Escola à chaque famille dont les enfants sont hors de l'école. Qu'on en juge : le Produit National Mondial atteint près de 30 billions de dollars par an, alors qu'il suffirait de 7 milliards de dollars pour verser une allocation à tous les enfants africains. Il ne s'agit pas d'une donation ou de l'utilisation de fonds étrangers, mais de la possibilité de pardonner une partie des dettes extérieures du continent africain en échange de l'application de cet argent dans des programmes éducatifs.

Quelque chose comme 0,02% des richesses mondiales pourraient ainsi être canalisés vers l'Afrique, grâce au pardon d'une partie de sa dette, moyennant un Plan Marshall social qui pourrait être constitué par un fonds international administré par l'une des agences des Nations Unies. Ce fonds fonctionnerait comme une sorte de Banque de l'Enfant, qui administrerait l'argent provenant du pardon de la dette, contrôlerait l'application des fonds sur le terrain et effectuerait le suivi-évaluation du programme.

Il existe en Afrique près de 90,5 millions d'enfants hors de l'école, selon le 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 mois, le programme coûterait pour toute l'Afrique un total d'environ 7,3 milliards de dollars par an. Il suffirait donc de 28% du service de la dette des 55 pays concernés pour financer la mise en oeuvre de Bolsa-Escola dans toute l'Afrique.

En l'attente de l'institution de cette proposition, certaines expériences non gouvernementales ont été lancées sur le continent africain. Deux accords de coopération technique ont été signés à cet effet entre le gouvernement brésilien, par l'intermédiaire de son Agence Brésilienne de Coopération (ABC) et les gouvernements de Sao Tomé et Principe et du Mozambique. Une ONG brésilienne, Missao Criança, met en oeuvre une version légèrement différente de Bolsa-Escola financée par des fonds privés et des organisations internationales. Cette même ONG possède un projet semblable en Tanzanie, en partenariat avec une autre ONG de ce pays Ark Foundation.

Les objectifs de ce projet sont de transférer la méthodologie, la technologie et les connaissances formulées et développées vers d'autres pays intéressés. Soulignons parmi les objets de coopération et de transfert les procédures techniques et opérationnelles de sélection, d'enregistrement et de suivi socioéconomique des familles concernées, ainsi que la formation des gestionnaires du programme.

Misao Criança transfère aussi ses connaissances sur le système de versement de la bourse, de contrôle du respect des orientations du programme et de suivi de l'assiduité des élèves.

Elle se charge aussi de former les équipes locales de Bolsa-Escola. Cette formation inclut les procédures des enquêtes socio-économiques et la façon de procéder à la sélection et à l'inscription des familles dans le programme.

Misao Criança est le responsable technique de l'exécution des projets pilotes. Elle reçoit le soutien institutionnel et financier du bureau de l'UNESCO au Brésil, qui assure le suivi-évaluation du projet et finance certaines bourses.

La coopération technique consiste enfin à former et à sensibiliser les administrateurs scolaires et les enseignants, à sensibiliser les membres adultes des futures familles boursières, ainsi qu'à suivre et à évaluer les résultats des projets pilotes en vue de leur éventuel élargissement.

Futur

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, a radicalement transformé ses structures économiques et sociales, et pourtant ses indicateurs sociaux ne se sont que très peu améliorés.

Les vingt dernières années sont la preuve que la richesse a commencé à croître vers le haut, comme un cône, en se concentrant sur une petite parcelle de la population, et en laissant le reste en marge, condamné. Nous avons atteint la fin du siècle dans un monde où jamais il n'y avait eu tant de richesse, mais où la pauvreté ne recule pas, et où la distance entre riches et pauvres s'aggrave et génère l'exclusion.

Il faut modifier la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il n'y a plus d'idées proposant une utopie générale pour l'ensemble de la société, et les utopies traditionnelles ne possèdent plus de base de soutien politique. La base du combat contre la pauvreté ne sera pas construite sur des alliances purement politiques, mais sur un bloc composé par tous ceux qui comprennent et s'engagent à abolir la pauvreté.

Ce n'est pas un parti politique, ni même une idéologie, qui réunit ceux qui se proposent de lutter contre la pauvreté, c'est un sentiment éthique. La stratégie pour le combat contre la pauvreté exige donc une base éthique.

A cet effet, la justice sociale doit être considérée comme l'axe le plus fondamental du développement durable. Les politiques sociales deviendraient alors un moyen d'élargir et de consolider les droits sociaux, civils et politiques, en attaquant simultanément les phénomènes de la pauvreté, de l'exclusion et de l'inégalité. Bolsa-Escuela est l'instrument le plus important de ces politiques sociales.





UNESCO BRAZIL



BOLSA-ESCOLA Education to Confront Poverty

*Marcelo Aguiar
Carlos Henrique Araújo*

The Diagnostic

Any analysis of the reasons for poverty is usually restricted to examine the lack of income. However, a general definition links poverty to historical and cultural standards for the minimum necessities for leading a decent life. In democratic societies, these minimum necessities are not limited to material goods. They should also take into account symbolic benefits and should include fundamental rights in the political and social areas. They should include freedom.

The structural effect of poverty is a substantial reduction in freedom of choice. The unavailability of symbolic and cultural goods drastically reduces the number of possible choices. Many times a parent cannot choose a school for their child. Many times a parent has little opportunity to exercise a profession. Many times a parent has little experience in paying attention to details or being able to make plans.

At the same time, the contemporary world produces an immense amount of paraphernalia and products and equipment that are generated by constant and intense technological innovation. These technological innovations have grown to be considered essential to human life. This has drastically increased the distance between the "dispossessed" and those with access to goods and products. This constitutes the phenomenon of social inequality.

Social inequality and poverty are not exactly synonyms, although they are concepts that cannot be disassociated. In theory, a poor country with no social inequality can be imagined. In the same way, a rich country with inequality can be imagined. A country can have poverty and inequality. However, the important thing to keep in mind is that inequality is the generating force behind serious social dysfunctions. These dysfunctions include violence.

The increase in social inequalities and poverty is causing a new phenomenon and that is social exclusion. Large portions of populations are being submitted to such an extremely intense level of poverty and inequality that they run the risk of social dissolution. These are people that are not taken into consideration. They live in neglect. They

are seen as powerless and useless in terms of generating economic goods and cultural symbols for the world. This radical effect of poverty and inequality is the most ethically unacceptable one. The enormous ethical challenge for humanity today is to break this cycle by including or "re-including" these individuals.

The Instrument

One of the most efficient proposals to combat poverty is the *Bolsa-Escola* program. The program was conceived in 1987, in the Center for Brazilian Contemporary Studies at the University of Brasília. The *Bolsa-Escola* program was developed 15 years ago and has a successful history in contributing to keeping poor children in school. The program was implemented for the first time in Brazil seven years ago. The program represents an intense transformation in the methods and concepts of social policies that have been applied until now.

Since the beginning, the center concentrated on basic education as the most immediate problem to be addressed. The center began to discuss solutions that would allow for secondary education to become universal for all Brazilian children and adolescents. In one center meeting, in the beginning of 1987, Cristóvam Buarque, the center's coordinator, explained the center's concern in relation to access to education for the poorest populations in Brazil. There is a strong correlation between high school dropout rates and poverty. He used this logic to ask the following question: If children don't study because their families are poor, why not pay their parents to make their children go to school?

Also in 1987, the general concept for the *Bolsa-Escola* program was outlined as a proposal to combat child labor and guarantee basic education for all Brazilian children through the granting of monetary benefits to the lowest-income families. This money would be granted as long as all school-age children in the family attended school on a regular basis.

In 1995, when Cristóvam Buarque was governor, he implemented the program in the Federal District. He expanded the program during his four-year term. At the end of 1998 there were 25,680 beneficiary families and 50,673 beneficiary children. The total cost of the policy did not exceed 1% of the total annual budget for the Federal District.

The *Bolsa-Escola* program has been widely spread since that time. One illustrative moment occurred in April, 2000 at the opening of the Education for All Forum in Dakar, Senegal. The General Secretary of the United Nations, Kofi Annan, stated that *Bolsa-Escola* was one of the four programs that would be adopted in other parts of the world.

Since it began, the program has been incorporated by a wide variety of governments in different parts of Brazil and around the world. In Brazil, inspired by the Federal District experience, the program was implemented in Recife, capital of the State of Pernambuco, and in the State of Mato Grosso do Sul. In addition to this, the program was adopted in Mexico, Ecuador and in Buenos Aires, capital of Argentina. In 2001, the program was implemented on a national level by the government of Brazilian President Fernando Henrique Cardoso.

The data on the educational and socio-economic realities in Brazil caused the federal government to launch the national *Bolsa-Escola* program in March, 2001. The goal was to serve 5.9 million families and 10.7 million children from the ages of 6 to 15 in all parts of the country.

One of the most remarkable examples of the program occurred in the municipality of Recife, one of the largest cities in the Northeast and the capital of the State

of Pernambuco. The municipality implemented the program in 1997 with an administration that was extremely similar to the one used in the Federal District.

During almost eight years of activity, the program went from serving 1600 families in 1997 to 7,566 families in 2002. Families with only one school-age child were provided with scholarships of US\$ 29 (half a minimum salary). The amount for families with two or more school-age children was one minimum salary.

In August, 1997, the Mexican government established *Progres a - Programa de Educaçã o, Saú de e Alimentaçã o*. The main objective of this program was to promote intersectorial actions in the areas of education, health and food and nutrition serving extremely poor families in rural areas. The program is a social policy that works in an integrated fashion. By the year 2001, nearly three million families all over Mexico had been served. This signifies 40% of the entire Mexican rural population. On March 5, 2002, the program was reformed with the decree to create *Oportunidades*. The primary focus was maintained and new activities were added.

This new policy brought a horizontal increase, and the numbers went from 2.6 million families served in 2000 to 4 million in 2002. The direct beneficiaries of the program were estimated at over 21 million. This was practically double the number from the year 2000. This coverage surpassed any other Latin-American program, except the one in Brazil.

In Ecuador, the *Bolsa-Escola* program was developed at the end of 1999. The basic objectives of this program were extremely similar to the ones that were originally conceived for the Brazilian *Bolsa-Escola* program. These were to improve registration rates for the poorest parts of the population and to fight against grade repetition and dropouts. The goals also included improving attendance rates and encouraging completion of basic education. Encouraging human resources training by stimulating a demand for education was also included.

According to the *Informe de Avance del Programa Beca Escolar*, 35,000 families were served by the the *Bolsa-Escola* program in 2001. In August of 2002, this number reached 43,793 families with a total of 70,675 beneficiary children. The program anticipates serving over 18,917 families, 33,910 children. This represents an increase of 43.19%.

Beginning in 2001, the *Bolsa-Escola* program has been established as a pilot project in Argentina. This program is called *Bolsa Estudiantil*, and serves secondary schools. The program is directly tied and administrated by the Secretariat of Education of the Government of the City of Buenos Aires. The main target of this program is to encourage the studies of students in the 1st and 2nd years of secondary school, especially those from the poorest parts of the population where the necessity of working competes with attending school.

The requirements for receiving the benefit are being a regular student in the 1st and 2nd years of secondary school in Buenos Aires, belonging to a poor family that does not receive benefits from any other similar programs and a minimum rate of school attendance of 90%.

Impact

The *Bolsa-Escola* program has proven its effectiveness in promoting access to school and keeping the beneficiary students in school. One example of the impact on school dropout rates is the index for grade repetition in the Brazilian Federal District. In 1996, the dropout rate in the capital was 7.4% for all registered public school students. The grade repetition rate was 18.1% for the same group. The figures for the *Bolsa-Escola* students were 0.4% and 8% respectively.

The first and largest study on *Bolsa-Escola* was performed by UNESCO. This study demonstrates that the program accomplishes its fundamental objective of guaranteeing that children stay in school during the entire school year.

These effects were verified in the Federal District in Brazil and may also be found in the Mexican *Bolsa-Escola* program. Increases in registration rates and educational levels were found along with decreases in school dropout rates. Better chances for getting better jobs in the future are clearly impacts of *Oportunidades/Progreso*. Data from the report from the International Food and Nutrition Policy Investigation Institute, published in 2001, demonstrate that there was an increase of 5% to 8% in student registration. This rate was 11% to 14% for beneficiary students.

In Argentina, according to a study from July of 2002, the Argentinian beneficiary students had a rate of 95.9% for staying in school. Non-beneficiary students had a rate of 90.5%. The effects the program had on moving on to the next grade level demonstrate that there was a success rate for beneficiary students of 53.1%. This same index was 52.4% for non-beneficiary students. As the beneficiary students are among the poorest of the poor, the obvious expectation would be that their rates would be much different and much lower than those for the non-beneficiary students. This is a remarkable figure. All in all, *Bolsa-Escola* has been effective and efficient in reversing this tendency.

In Brasília, according to the UNESCO study:

- 40.9% of the beneficiary students had never repeated a grade;
- 35.1% repeated once;
- 14.8%, twice;
- 6.7%, three times, and
- 2.5%, more than three times

Source: National Evaluation System for Basic Education – 1997.

Data for the non-beneficiary students,

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

According to the same source, the percentages for grade repetition were even closer for the beneficiary and non-beneficiary students in the last grades of basic education. Among the beneficiary students in the 5th to 8th grades, 54.8% had never repeated a grade. Among the non-beneficiary students, this index was 50.1%.

The *Bolsa-Escola* program has been responsible for a decrease in child labor. This is one of the most important issues in terms of combating social exclusion and elevating educational levels for poor children and adolescents. One of the greatest challenges for the *Bolsa-Escola* program has been taking children out of the labor market. There is an obvious link between child labor and non-registration for school and school dropout rates.

The UNESCO diagnosis was that the *Bolsa-Escola* program prevented child labor. UNESCO research observed the opinion of many adult members of the families that "a child's place is in school". *There are families that have a lot of children and they get the one that's ten or eleven years old and make them work in someone's house to help. The child doesn't study and gives priority to working out of necessity (Statement from a beneficiary child's mother).*

In Mexico, the impact on the beneficiary families is found to be similar to the verified effects found in the Brazilian researchers' investigations. The International Food and Nutrition Policy Investigation Institute confirmed decreases in the rates of participating in the work market for the beneficiary children.

The UNESCO survey in the Brazilian Federal District verified gains in the rational use of the resources by the mothers. As expected, the mothers were reinforced as administrators of the home's necessities. After participating in the program, they began to be seen as important to the family's economy. Both the Brazilian studies and the Mexican surveys demonstrated the fact that the mothers were developing rationale in using the money. The guarantee of a monthly resource made it possible to develop a family budget in using the resources. It was also possible to develop ideas about economic priorities and savings. This gain is pointed out by many of the interviewed mothers.

The program had an impact on gender power relationships. This impact occurred in changes in family relationships in terms of the women having more influence in the decision-making processes in the home. After the women took part in the program, their opinions became more powerful. The women began to talk more about problems in the house. They also talked more about their children's studies and the domestic budget.

This female empowerment phenomenon that occurs with *Bolsa-Escola* is shown in the studies that took place in Mexico and Brazil. The UNESCO, ILO, World Bank and Children's Mission evaluations confirmed important changes in the mothers because of the *Bolsa-Escola* program.

Other types of impacts were observed:

- Increase in the importance of education in family life due to the fact that the child-school link becomes fundamental to the family's survival;
- More participation from the mothers in the schools;
- Higher degree of importance for education in terms of planning for the future, and
- Intensification of schooling as a factor in social mobility.

Together, these items awaken in the mothers a desire to further their own education. This is a feeling that can be taken advantage of in adult education. The *Bolsa-Escola* program reactivates hope for social ascension through education.

Social Marshall Plan

Bolsa-Escola is one of the alternatives for combating social and educational exclusion in the countries of Africa. According to future projections, the African continent is one of the regions where poverty should become much worse by the year 2020. There are 18 countries on the continent that are among the poorest countries in the world.

Over 20% of African countries suffer from some type of basic infrastructural destruction. Schools are shut down due to armed conflict.

This situation justifies a plan of recuperation that was fostered by the USA. The Marshall Plan was developed to recuperate the economies of 17 European countries right after the Second World War. The USA feared that poverty and unemployment during the post-war period would strengthen communism. They decided to finance the rehabilitation of European economies.

What is proposed for Africa is a Social Marshall Plan. This signifies forgiveness for part of the poorest countries' debts in exchange for investments in education.

This would be a type of social contract to fight against the generational cycle of poverty. Poor children become poor adults and these poor adults then 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. It was then assumed by Brazilian president Fernando Henrique Cardoso in a speech during the Progressive Governance Summit, in Stockholm, in February, 2002.

According to World Bank data, there are resources in the African countries that are sufficient to pay a *Bolsa-Escola* benefit to every family that has children that do not have access to school. To put the situation in perspective, the total World National Product is approximately 30 trillion dollars annually. The cost of *Bolsa-Escola* to serve all African children does not even reach 7 billion dollars annually. This would not involve donations or the use of resources from other countries. It would involve the possibility of forgiving a portion of the African continent's external debt to international creditors. This would be done in exchange for the resources being used for educational programs.

Around 0.02% of the world's riches would be channeled to Africa through forgiving part of the external debt of African countries through a Social Marshall Plan. This could be established through an international administrative fund by one of the United Nations agencies. This fund would act as a type of Children's Bank. It would be responsible for the administration of funds originating from the exchange of part of the external debt service. It would also be responsible in controlling the application of local resources and for monitoring and evaluation of the program.

There are 90.5 million children out of school in Africa, according to data from the Annual Statistics Report from UNESCO (1998). With an average of three children per family and a *Bolsa-Escola* benefit of US\$20 per month, the program would cost around 7.3 billion dollars per year for all of Africa. Taking into consideration the direct cost for the 55 involved countries, around 28% of what they paid in external debt service would be enough to finance a *Bolsa-Escola* program for Africa.

While this proposal has not been instituted, some NGO *Bolsa-Escola* experiences 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 projects happen. They also involve the Brazilian NGO Children's Mission. This NGO applies a slightly modified version of the governmental model of the *Bolsa-Escola* program. This model is made up of financing the benefits with private resources and international organizations. The same NGO established a similar program in Tanzania, in partnership with an NGO from that country, the Ark Foundation.

The project's objective is to transfer the developed methodology, technology and knowledge 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. The training of managers is also highlighted.

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.

Children's Mission is responsible for the technical execution of the pilot-projects. The NGO depends on the institutional and financial partnership of the UNESCO office in Brazil in order to establish and implement the program in these African countries. UNESCO has been accompanying and evaluating the project results in addition to financing some scholarships.

In summation, the technical cooperation consists of training and sensitizing school principals and teachers. It also involves sensitizing the adult members of future beneficiary families. It also encompasses monitoring, evaluation and implementation of pilot-projects for significant future expansion.

Future

The social and economic policies that have been carried out until now have contributed little to reducing 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.

The last two decades of the century are proof that wealth has grown like a pyramid, concentrated among a small portion of the population. The larger part of the population has been 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 and generates more exclusion.

The strategy in 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 bases for overcoming poverty cannot be built through political policies alone. They must be built by 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.

Social justice needs to be thought of as a fundamental framework that needs to be incorporated into sustainable development. In this context, social policies would be a means to expand and consolidate social, political and civil rights. They would attack the phenomena of poverty, exclusion and inequality at the same time. *Bolsa-Escola* is the most important tool in these social policies' repertoires.

