

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRITO SENSU* EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**NOVA POLÍTICA VELHOS VALORES:
A CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMILIA**

NARAIANA INEZ NORA

**Cascavel, PR
2012**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**NOVA POLÍTICA VELHOS VALORES:
A CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMILIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração Sociedade, Estado e Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, pela discente Naraiana Inez Nora como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Francis Mary
Guimarães Nogueira

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Central do Campus de Cascavel – Unioeste
Ficha catalográfica elaborada por Jeanine da Silva Barros CRB-9/1362

N749n Nora, Naraiana Inez
Nova política velhos valores: a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família. / Naraiana Inez Nora.— Cascavel, PR: UNIOESTE, 2012.
158 f. ; 30 cm

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Francis Mary Guimarães Nogueira
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
Bibliografia.

1. Programa Bolsa Família. 2. Educação - Condicionalidade. 3. Ensino fundamental. I. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. II. Título.

CDD 21.ed. 372.1
371.3

UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

NOVA POLÍTICA VELHOS VALORES:
A CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

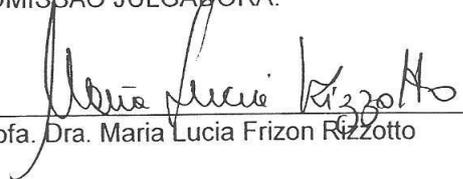
Autora: Naraiana Inez Nora

Orientadora: Francis Mary Guimarães Nogueira

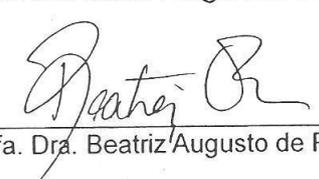
Este exemplar corresponde à Dissertação de Mestrado defendida por Naraiana Inez Nora, aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE para obtenção do título de Mestre em Educação.
Data: 25/07/2012

Assinatura: 
(orientadora)

COMISSÃO JULGADORA:


Profa. Dra. Maria Lucia Frizon Rizzotto


Profa. Dra. Liliam Faria Porto Borges


Profa. Dra. Beatriz Augusto de Paiva

**Para *Cleder*,
uma vida toda de paz e amor...**

AGRADECIMENTOS

*A todos vocês,
Que eu amei e que eu amo,
Ícones guardados num coração-caverna,
Como quem num banquete ergue a taça e celebra,
Repleto de versos levanto meu crânio.
(Vladimir Maiakovski)*

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná - instituição pública e gratuita - pela possibilidade de cursar uma Pós-Graduação em nível de Mestrado.

Ao Grupo de Pesquisas em Políticas Sociais – GPPS, pela acolhida e por ser espaço fecundo de aprendizado e crescimento intelectual, político e humano.

À minha orientadora Francis, por somar aprendizado, dividir angústias e diminuir as distâncias entre a Educação e o Serviço Social.

Às professoras Beatriz, Liliam e Maria Lucia, por terem aceitado o convite de estarem junto comigo nesta caminhada, desde o início. Pelo carinho, atenção e humildade em compartilhar seus conhecimentos. Confesso tamanha satisfação em desfrutar de três tão primorosas referências em meu horizonte intelectual. É com admiração que agradeço.

Aos demais professores do PPGE que contribuíram neste árduo e longo percurso: Paulino, Ireni, Monica, Carmem Célia, Ivete, João Carlos e Roberto.

Aos queridos colegas de curso, que foram alegria e estímulo em meio às dificuldades e incertezas. Não é possível nomear, pois cada um, a seu tempo e a seu modo, foi *antídoto contra a monotonia*.

Aos meus alunos do curso de Serviço Social e à família Itecne, pelas portas sempre abertas, pelo acolhimento, parceria e carinho. No mesmo ímpeto, agradeço aos colegas da Secretaria de Saúde pela compreensão das ausências, e em especial àquelas que viveram um pouco das minhas lutas e angústias, incentivando sempre com sua amizade e fé: Chris, Denise, Estela, Polly e Rubia. E aqui, principalmente, quero expressar minha gratidão aos usuários da saúde, estes que são a razão do meu trabalho e com os quais, muitas vezes, fiquei em débito em virtude das exigências do Mestrado. A todos vocês, deixo o que há de mais precioso em mim, minhas convicções de seguir lutando, à luz das palavras de Rosa Luxemburgo, “*por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres*”.

À minha amada e inigualável família, minha referência e amparo... É toda paz, paixão e conforto em dias de sol e luta. Por respeitar e compreender o valor das minhas escolhas. Pela paciência na espera. Pelo amor sem medidas. Pai, mãe, manos e avós: sem vocês eu nada seria!

Às amigas que levo sempre comigo, por serem vida, amor e cor – mesmo que por vezes, a distância só permita preto e branco. Vocês, a melhor parte de mim: Ju, Mi, Lia, Dil, Dani, Edi, Pati e Gio.

Ao meu sempre amor, Cleder. Agradeço a você, *inspiração dos meus sonhos*, pelo apoio incondicional, amor desmedido, presença que acalenta, amparo que sustenta. Pelo compartilhar as grandezas e as miudezas essenciais de cada dia. Aqui cheguei, aqui estamos... É nossa conquista!

Por fim, a todos a quem este trabalho possa ser ferramenta de conhecimento, contestações ou inquietações:

*[...] A todo, a todos,
a cuantos no conozco, a cuantos nunca
oyeron este nombre, a los que viven
a lo largo de nuestros largos ríos,
al pie de los volcanes, a la sombra
sulfúrica del cobre, a pescadores y labriegos,
a indios azules en la orilla
de lagos centelleantes como vidrios,
al zapatero que a esta hora interroga
clavando el cuero con antiguas manos,
a ti, al que sin saberlo me ha esperado,
yo pertenezco y reconozco y canto.
(Pablo Neruda)*

[...] A certa altura, um bisavô encontra seu bisneto.
O bisavô está completamente lelé (*seus pensamentos têm a cor de água*) e sorri com o mesmo beatífico sorriso de seu bisneto recém nascido.
O bisavô é feliz porque perdeu a memória que tinha.
O bisneto é feliz porque não tem, ainda, nenhuma memória.
Eis aqui, penso, a felicidade perfeita.
Não a quero".

Eduardo Galeano

RESUMO:

Esta dissertação de mestrado, de caráter exploratória, pretende analisar a temática da transferência de renda no Brasil e os fundamentos teórico-ideológicos que dão sustentação a incorporação da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família. Por meio de uma pesquisa teórico-bibliográfica e documental, buscamos problematizar como se expressa a condicionalidade da educação e identificar os nexos dessa exigência com a ideologia liberal da igualdade de oportunidades. Para tanto, se fez necessário inicialmente compreender os determinantes da política social e do Estado brasileiro desde o prisma latino-americano, considerando a especificidade e o caráter dependente do modelo econômico presente nas economias periféricas. Em seguida, empreendemos uma análise sobre os fundamentos do pensamento liberal, atentando para a produção da escola pública moderna e para o princípio da igualdade de oportunidades, a fim de problematizar a incorporação destes preceitos no âmbito do PBF. Na terceira seção do trabalho buscamos caracterizar o PBF no âmbito das políticas de combate à pobreza, a partir da apreensão de seu processo histórico e delimitações político-jurídicas, a fim de analisar o aparato legal e os documentos oficiais, que expressam como está regulamentada e legitimada a condicionalidade da educação escolar de ensino fundamental no Programa. O caminho metodológico teve como referência o método dialético-materialista. Em termos dos recursos metodológicos estes consistiram na articulação da pesquisa bibliográfica, de fonte secundária, e na pesquisa documental, de fonte primária. As fontes secundárias se referem as bibliográficas que abrangem a temática e as quais foram fundamentais para a construção do marco teórico e que, por sua vez, permitiram a análise das fontes primárias desde uma perspectiva crítica. As fontes primárias dizem respeito aos documentos legais e oficiais que regulamentam o Programa Bolsa Família, complementadas com dados estatísticos divulgados por órgãos governamentais, como o IPEA e o IBGE. A adoção do método escolhido evidenciou, desde o início, a importância em primar por esta opção teórico-metodológica, no que possibilitou uma leitura e investigação iluminadas pelo horizonte da totalidade e assentadas na concreticidade dos fenômenos sociais, do que foi possível empreender algumas assertivas, a saber: a política educacional nos países periféricos é enfatizada como instrumento ímpar para superação da desigualdade social no cenário de reformas políticas e econômicas do século XX; o PBF contribui para a (re)construção do consenso da centralidade da educação ao condicionar o acesso à renda mínima à frequência escolar, retomando e reforçando a crença da escola enquanto espaço de igualdade e mecanismo de mobilidade social; a condicionalidade da educação no PBF atualiza a promessa da ideologia da igualdade de oportunidades; o PBF incentiva a ilusão de que o problema da pobreza pode ser resolvido por meio da política social, principalmente se centralizado na educação.

Palavras chave:

Programa Bolsa Família; Condicionalidade; Educação; Igualdade de Oportunidades.

ABSTRACT:

This dissertation, exploratory in nature, aims to examine the issue of cash transfers in Brazil and the theoretical and ideological beliefs supporting incorporation of cross education in Bolsa Família. Through a theoretical and research literature and documents, we discuss how to express the conditionality of education and identify the nexus of this requirement with the liberal ideology of equal opportunities. Thus, it was necessary first to understand the determinants of social policy and the Brazilian state from Latin American perspective, considering the specificity and character of the economic model dependent on this in peripheral economies. Then, we undertook an analysis of the foundations of liberal thinking, paying attention to the production of the modern public school and the principle of equal opportunities in order to discuss the incorporation of these provisions under the PBF. In the third section of the work we characterize the PBF under the policies to combat poverty, from the seizure of its historical legal and political boundaries in order to analyze the legal apparatus and the official documents, which are regulated and expressed as legitimized the conditionality of school education program in elementary school. The methodological approach was to reference the dialectical-materialist method. In terms of methodological resources they consisted of the combination of the research literature, a secondary source, and documentary research, the primary source. Secondary sources refer to the literature covering the topic and which were instrumental in building the theoretical framework and, in turn, allowed the analysis of primary sources from a critical perspective. The primary sources relate to legal and official documents governing the Family Grant Program, supplemented by statistical data released by government agencies, such as IPEA and IBGE. The adoption of the method chosen evident from the outset, the importance of precedence for this option theory and method, which allowed the reading and research illuminated the horizon of totality and settled in the concreteness of social phenomena than was possible to undertake some assertions, namely: educational policy in peripheral countries is emphasized as a unique instrument to overcome social inequality in the setting of political and economic reforms of the twentieth century, the PBF contributes to (re) building consensus on the centrality of education to make access to minimum income school attendance, returning and reinforcing the belief of the school as an area of equality and social mobility mechanism, the conditionality of education in PBF updates the promise of the ideology of equality of opportunity, the PBF encourages the illusion that the problem of poverty can be solved through social policy, especially if centered on education.

Keywords: Programa Bolsa Família; Conditionality; Education; Equality of Opportunities.

LISTA DE SIGLAS

BIEN - Rede Europeia de Renda Básica
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BSM - Brasil Sem Miséria
BVJ - Benefício Variável Jovem
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
FMI - Fundo Monetário Internacional
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comercio
IELA - Instituto de Estudos Latino-Americanos
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IRN - Imposto de Renda Negativo
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MS - Ministério da Saúde
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA - Organização dos Estados Americanos
OECE - Organização Europeia de Cooperação Econômica
OMM - Operador Municipal Máster
ONU - Organização das Nações Unidas
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PBF - Programa Bolsa Família
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PT - Partido dos Trabalhadores
PTR - Programas de Transferência de Renda
RMI - Renda Mínima de Inserção
SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SIAFI - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo
SUAS - Sistema Único da Assistência Social
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1976 a 2008	48
Tabela 1	Evolução da execução financeira do Programa Bolsa Família e dos programas de transferência de renda remanescentes: Brasil 2002 a 2006.....	93
Tabela 2	Famílias com renda per capita familiar mensal de até R\$ 70	96
Tabela 3	Famílias com renda per capita familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140	97
Figura 2	Componentes estratégicos associados aos objetivos do Programa Bolsa Família	98
Figura 3	Fluxo operacional do Acompanhamento da Frequência Escolar....	101
Figura 4	Mudanças na Composição da Renda (em%)	104
Figura 5	Mudanças na estratificação por renda de 2004 à 2009	104
Figura 6	Evolução da extrema pobreza: Brasil, 2001 a 2008	105
Tabela 4	Evolução da pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2003 a 2008	105
Figura 7	Evolução da pobreza no Brasil por regiões. Brasil, 1995 a 2008 ..	106
Figura 8	Retrato da pobreza no país	106
Figura 9	Declínio da desigualdade no país. Brasil, 1998 a 2008	107
Figura 10	Distribuição do PBF por região – Dezembro/2011	107
Figura 11	Repercussões por descumprimento de condicionalidades em 2011	109
Figura 12	Motivos de baixa frequência escolar	110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I	21
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: NOTAS PARA UMA REFLEXÃO OPORTUNA NO DEBATE DAS POLÍTICAS SOCIAIS	21
1.1 Transferência de Renda Condicionada: o início da história.....	22
1.2 O caráter das políticas sociais no Estado Dependente	25
1.3 O Estado Brasileiro: pressuposto para uma análise das políticas sociais de enfrentamento a pobreza	38
CAPÍTULO II	53
AS FACETAS DA IDEOLOGIA LIBERAL: A EMERGÊNCIA DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES	53
2.1 Fundamentos do pensamento liberal clássico	54
2.2 Da produção da escola pública ao papel ideológico da educação na construção de uma sociedade aberta	67
CAPÍTULO III	78
A CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO EXPRESSÃO DA PROMESSA LIBERAL DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES	78
3.1 Programa de Transferência de Renda no Brasil: antecedentes históricos	81
3.2 Acesso à renda mínima: o Programa Bolsa Família.....	90
3.3 A condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família: entre o legal e o ideológico	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	127
ANEXOS	134

INTRODUÇÃO

O homem como ser objetivo sensível é, por isso, um ser *que padece*, e, por ser um ser que sente sua paixão, um ser *apaixonado*. A paixão é a força essencial do homem que tende energicamente para seu objeto.

*Karl Marx, Manuscritos
Econômico-Filosóficos, 1844.*

Os ditames da modernização do capitalismo estabeleceram mudanças significativas no desenho das políticas sociais, sobretudo, nas economias periféricas e dependentes, mediante uma agenda de contrarreformas econômicas e políticas postas em ação nas duas últimas décadas do século XX.

Nesse contexto, os Programas de Transferência de Renda (PTR), com ou sem condicionalidades, têm adquirido, de modo geral, papel preponderante no âmbito da proteção social na América Latina, inscritos como medidas de enfrentamento a pobreza a partir da década de 1990. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) se insere no formato dos PTR's com condicionalidades, ao atrelar a garantia de uma renda mínima a determinadas contrapartidas por parte das famílias beneficiárias no campo das políticas de saúde e educação.

Desse modo, o objeto desta dissertação de mestrado é a condicionalidade da educação escolar de nível fundamental no Programa Bolsa Família, expressa mediante a exigência da frequência escolar, e sua relação com a ideologia liberal da igualdade de oportunidades. Os critérios da condicionalidade da educação, em nível fundamental, por meio do acesso e da permanência¹ de crianças na escola, são contrapartidas obrigatórias para a adesão e a manutenção das famílias beneficiárias no Programa. Buscaremos problematizar como se expressa a condicionalidade da educação e identificar os nexos dessa exigência com a ideologia liberal da igualdade de oportunidades.

¹ Na legislação que norteia o acesso ao Programa Bolsa Família, um dos critérios para o recebimento do benefício no âmbito da política educacional, de ensino fundamental, é a frequência escolar mínima de 85%. Embora o termo permanência não conste no aparato legal do Programa, quando nos referimos a ele estamos considerando que o critério (frequência escolar mínima), atrelado a transferência de renda às famílias beneficiárias, incide diretamente na permanência das crianças e adolescentes na escola.

A questão das condicionalidades no PBF, no Brasil, como a exemplo de programas similares na América Latina, é algo que desde a inserção como pesquisadora junto ao Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA), em 2006, ao estudar os sistemas de proteção social latino-americanos, instigou-nos a questionar o que consideramos um elemento contraditório de garantia de direitos no âmbito da política de assistência social: as contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa, associadas aos direitos da saúde e da educação. Assim, mantivemos o interesse em investigar as condicionalidades para o acesso e permanência das famílias no PBF, uma vez que representam um componente estrutural e político-ideológico na processualidade histórico-concreta do Programa.

Atrelado a isso, instigava-nos compreender as bases conceituais que justificavam a vinculação entre as políticas sociais no desenho do PBF, sobretudo entre a assistência social e a educação. Interessava-nos saber o que fundamenta, do ponto de vista teórico e ideológico, a condicionalidade da educação no PBF.

A partir da inserção no Mestrado em Educação, a aproximação com distintos pressupostos teóricos, quanto à origem da escola pública e do papel salvacionista da educação atribuído a essa Instituição, possibilitaram formular algumas compreensões e nos levaram indubitável e inquietantemente a problematizar a relação entre a condicionalidade da educação e os princípios do pensamento liberal, sobretudo, a igualdade de oportunidades.

Diante disso, sobrevinham outras questões relevantes e basilares a esta vinculação PBF e ideologia liberal da igualdade de oportunidades: qual a origem do pensamento que atribuiu à educação o papel de agente de superação das mazelas sociais? Em que se funda o pressuposto de que seria por meio da Escola, que os indivíduos conseguiriam equidade no plano da produção, a ponto de possibilitar a construção uma sociedade aberta? O mestrado possibilitou, portanto, responder algumas perguntas inquietantes e formular outras tantas.

Todas as fontes secundárias indicavam que as raízes, que fundamentam teórica e ideologicamente a condicionalidade da educação no PBF, fundam-se na ideologia liberal da igualdade de oportunidades. A partir disso, passamos a problematizar se o PBF pode ser considerado uma atualização dessa ideologia mediante o mecanismo da condicionalidade quanto à exigência da frequência na educação escolar.

Desse modo, mesmo que para os conhecedores do campo da educação possa ser clara essa vinculação entre PTR e ideologia da igualdade de oportunidades, do pensamento liberal, estamos convictos que se trata de um elemento novo no campo do Serviço Social, e que poderá auxiliar os trabalhadores que gestam e operacionalizam a política socioassistencial a repensar tanto a apropriação ingênua do discurso ideológico, quanto posturas conservadoras que têm sido reproduzidas frente aos sujeitos beneficiários do Programa.

Enquanto profissão interventiva, o assistente social vivencia cotidianamente a realidade perturbadora daqueles que vivem e sobrevivem como *uma sorte de resíduo social inabsorvível*, e os quais são constantemente responsabilizados pela condição de subalternidade a que estão submetidos. Isso não significa negar sua condição de sujeitos históricos, mas justamente reconhecer que, para além disso, trata-se de sujeitos ceifados e tolhidos pela contradição do modo de produção capitalista. Ainda, é notória a vinculação da profissão com os processos de formulação e execução de políticas sociais, do que resulta de vital importância o debate acerca das condicionalidades do PBF.

Demarcados esses apontamentos, apresentamos o objetivo geral desta dissertação: analisar a temática da transferência de renda no Brasil e os fundamentos teórico-ideológicos que dão sustentação a incorporação da condicionalidade da educação no PBF.

Adicionalmente, são delineados alguns objetivos específicos, os quais permitem organizar o percurso teórico-metodológico da investigação, a saber:

1. Compreender os determinantes da política social e do Estado brasileiro desde o prisma latino-americano, considerando a especificidade e o caráter dependente do modelo econômico presente nas economias periféricas, entre elas o Brasil;
2. Compreender os fundamentos do pensamento liberal, atentando para a produção da escola pública moderna e para o princípio da igualdade de oportunidades, a fim de problematizar a incorporação destes preceitos no âmbito do PBF;

² Alusão ao termo utilizado por Costa (1997, p. 71).

3. Caracterizar o Programa Bolsa Família no âmbito das políticas de combate à pobreza, a partir da apreensão de seu processo histórico e delimitações político-jurídicas;
4. Analisar o aparato legal e os documentos oficiais, que expressam como está regulamentada e legitimada a condicionalidade da educação escolar de ensino fundamental no PBF.

1. Pressupostos teórico-metodológicos

O caminho metodológico tem como referência a perspectiva *dialética-materialista*, a qual possibilita cotejar o objeto e analisá-lo como um fenômeno em constante transformação. Em termos dos recursos metodológicos, esses consistem na articulação da pesquisa bibliográfica, de fonte secundária, e na pesquisa documental, de fonte primária.

As fontes secundárias bibliográficas que abrangem a temática foram fundamentais para a construção do marco teórico e que, por sua vez, permitem a análise das fontes primárias desde uma perspectiva crítica. No plano empírico, as fontes primárias se referem aos documentos legais e oficiais que regulamentam o Programa Bolsa Família, complementadas com dados estatísticos divulgados por órgãos governamentais, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se, portanto, de uma pesquisa de caráter exploratória (teórico-bibliográfica) e documental.

O material documental investigado refere-se, portanto, à base legal que sustenta a política socioassistencial no Brasil, especialmente direcionada para o PBF. Parte de uma abordagem histórica dos contornos normativos no que se refere à dimensão da educação escolar enquanto condicionalidade no Programa de Transferência de Renda desse país. Entre os documentos destacam-se os marcos legais que dispõem sobre a garantia de acesso à política de renda mínima, bem como o aparato legal que envolve o PBF, como sua regulamentação por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e do Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei de criação.

Referido especialmente às condicionalidades, foram selecionadas as portarias do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e do Ministério

da Educação (MEC), respectivamente: Portaria GM/MDS nº 321 de 29 de setembro de 2008 e Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Compõe também o leque de documentos de referência, os publicados pelo MDS e MEC tanto para instrução normativa, como manuais e guias de operacionalização do Programa, quanto para publicização de informações e resultados, como relatórios de gestão.

Na investigação que se empreende é fundante a primazia da historicidade e da totalidade na compreensão dos fenômenos sociais. Trata-se de apreender as categorias de análise a partir do seu sentido histórico-concreto, que não está aprisionado ao sentido do processo em si mesmo, mas aquele que os seres humanos constroem sobre uma base material e histórica. Citando Marx e Engels (2007):

Esse modo de considerar as coisas não é isento de pressupostos. Ele parte de pressupostos reais e não os abandona em nenhum instante. Seus pressupostos são os homens, não em quaisquer isolamento ou fixação fantásticos, mas em seu processo de desenvolvimento real, empiricamente observado, sob determinadas condições. Tão logo seja apresentado esse processo ativo de vida, a história deixa de ser uma coleção de fatos mortos, como para os empiristas ainda abstratos, ou uma ação imaginária de sujeitos imaginários, como para os idealistas. (MARX; ENGELS, 2007, p. 94).

A citação acima se refere ao método da concepção materialista de mundo, que constitui a base filosófica e histórica do marxismo, em oposição ao idealismo. O método que sedimenta a concepção é a lógica dialética, que se contrapõe à lógica formal dominante³. É necessário, então, empreender a reflexão sobre o modo pelo qual os homens produzem sua vida material, tendo em vista que o modo de produção exprime as relações sociais sob as quais dada sociedade se estrutura. Em outros termos, trata-se de “uma forma determinada de exteriorizar sua vida, um determinado *modo de vida* desses indivíduos”, que tece relações sociais nas quais os homens são produtores e produtos, pois “o que eles são coincide com sua produção, tanto com o *que* produzem como também com o *modo como* produzem”. (MARX; ENGELS, 2007, p. 87).

³“Por sua fundamentação, meu método dialético não só difere do hegeliano, mas é também a sua antítese direta. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de idéia, transforma num sujeito autônomo, é o demiurgo do real, real que constitui apenas a sua manifestação externa. Para mim, pelo contrário, o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem.” (MARX, 1983, p. 20).

Para desvelar a aparência fenomênica da condicionalidade da educação na política socioassistencial é imprescindível vislumbrar a multiplicidade de fenômenos que convergem à realidade, porém, para além da sua mera aparência. Cury (1985) ressalva que a *essência*, também considerada como a *coisa em si*, é objeto da dialética, contudo não se manifesta imediatamente ao sujeito e sua captação só é possível por meio de suas manifestações, as quais podem ser mais ou menos ricas, de acordo com o modo como revelam a essência.

A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado e parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno, ao indicar algo que não é ele mesmo, vive graças à contradição com a essência. Tal contradição possibilita a investigação científica. (CURY, 1985, p. 23)

Cabe referenciar que o fio condutor da pesquisa não prescindiu de um rigor metodológico eminentemente latino-americano, amparado na *latinoamericanização* do debate, a fim de realizar um intento de pensar criticamente desde *el sur*, considerando as particularidades e especificidades que adquirem as economias na periferia do sistema capitalista mundial.

Desde essa perspectiva e à luz do método, toma forma a pesquisa no primeiro capítulo, a análise do objeto a partir da totalidade em que está inserido, ou seja, na relação com o modo de produção capitalista periférico e dependente. Sendo assim, no primeiro capítulo estão expostos os marcos teóricos que revelam a determinação da categoria *dependência* como caráter fundante do capitalismo na periferia do sistema, sobre a qual se orientam ainda outras categorias basilares para a análise da implementação das propostas de ajustes estruturais no país, como a política social, a “questão social”, a superexploração do trabalhador, a pobreza e o Estado Dependente.

Nesse escopo, trazemos alguns aportes sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro em suas relações com as crises cíclicas do capital, a fim de compreender como emergem as bases que sedimentam política, econômica e ideologicamente os programas de enfrentamento a pobreza no cerne da ofensiva neoliberal. Em especial, a partir da incorporação dos elementos dessa etapa do capital e as implicações para as políticas sociais orientadas, desde então, por organismos internacionais. Disso importa, uma vez que o cenário de reformas políticas e econômicas da década de 1970 cimentou o caminho para a futura implantação de

programas de enfrentamento a pobreza na América Latina duas décadas mais tarde, entre eles, o PBF no Brasil.

O segundo capítulo corresponde a um esforço teórico de explicitar as facetas do pensamento liberal, atentando para os fundamentos liberais em que pese à emergência e afirmação da igualdade de oportunidades, bem como para a compreensão do papel ideológico da escola na construção de uma sociedade aberta.

Para tanto, buscou-se por intermédio das fontes clássicas liberais, revisitar os marcos teóricos e conceituais que sustentam a concepção de que a educação escolar é o caminho para a construção de uma sociedade aberta, uma vez que esse argumento endossa o discurso de defesa que legitima a transferência de renda com condicionalidade no campo da educação. Os fundamentos da doutrina liberal estão na base da produção da escola, que emerge de forma mais acabada na segunda metade do século XIX, a escola pública, gratuita, laica e universal. Sendo assim, o entendimento do pensamento liberal permite desvelar em que medida este mesmo ideário vem sendo incorporado e reiterado no âmbito da política socioassistencial, especificamente, do PBF.

Conforme nos ensina Marx (1983), a proposta do método consiste em estabelecer os elementos determinantes de um dado conjunto que integra o todo e depois retornar às questões colocadas, analisando-as dentro do marco histórico social, para enfim delimitar a síntese das diversas determinações que resultam da investigação. Nesse intuito, o terceiro capítulo da dissertação consiste em apresentar analiticamente a condicionalidade da educação escolar como componente estratégico e estrutural no desenho da política sociassistencial, e como componente político-ideológico que expressa a materialidade da incorporação do princípio liberal da igualdade de oportunidades no Programa Bolsa Família.

Desse modo, busca-se apreender o marco político-legal do PBF e considerar como elemento de referência analítica os documentos e dados estatísticos oficiais, que expressam como está regulamentada e legitimada a condicionalidade da educação escolar no Programa. Cumpre ainda, problematizar a emergência do PBF enquanto evolução histórica dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, vistos como estratégias centrais de enfrentamento da pobreza e da extrema

pobreza, resultantes dos ajustes neoliberais prescritos por organismos e agências multilaterais para o Brasil e para o restante da América Latina.

Por fim, são destacadas as considerações finais tendo em vista o percurso construído ao longo dos capítulos, além de serem elencadas as referências bibliográficas que compuseram esse estudo.

CAPÍTULO I

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: NOTAS PARA UMA REFLEXÃO OPORTUNA NO DEBATE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Na América Latina, os Programas de Transferência de Renda, apesar de suas particularidades, apresentam características comuns: estão voltados à compensação da perda do poder de compra e combate à pobreza, e possuem condicionalidades relacionadas a determinadas políticas sociais, consideradas basilares para a ruptura com a condição intergeracional da pobreza.

O Programa Bolsa Família no Brasil integra o rol dos programas dessa natureza na região, e tem em seu formato as condicionalidades na esfera das políticas de saúde, assistência social e educação. A condicionalidade da educação, objeto de nossa pesquisa, tem sido enfatizada como grande mote para o desenvolvimento das potencialidades individuais e familiares dos beneficiários do programa. Percebe-se que esta contrapartida traz consigo preceitos teórico-ideológicos do pensamento liberal, à medida que se reforça o discurso da igualdade de oportunidades via esfera educacional e se ampliam de forma considerável a partir da primeira década deste século, os mecanismos de permanência na escola e de universalização do acesso ao ensino fundamental.

A necessidade de superação das crises cíclicas do capitalismo e a manutenção da reprodução ampliada do capital determinam a necessidade de estabelecer novas categorias e novas estratégias para a afirmação e reconstrução permanente dos ideais liberais, aparato ideológico historicamente funcional ao modo de produção capitalista. Nesse sentido, a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família funda-se enquanto expressão da promessa liberal de igualdade de oportunidades.

Assim, desde o marco teórico a que nos propomos ao analisar o objeto da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família, expoente principal de transferência de renda mínima no Brasil, é necessário empreender a análise por categorias que explicam o objeto e mediatizam a base material da sociedade capitalista, como a *contradição*, a *luta de classes*, a *desigualdade* e a *superexploração*. Considerando que tanto as categorias de análise como as categorias empíricas adquirem particulares características em nossa região pela especificidade do modelo econômico presente nas sociedades periféricas e

dependentes, as categorias empíricas eleitas para análise dos Programas de Transferência de Renda neste capítulo se referem à *pobreza*, às *políticas sociais* e ao *Estado Burguês*: produtos das relações sociais e de produção em um padrão de acumulação historicamente determinado.

1.1 Transferência de Renda Condicionada: o início da história

No âmbito das políticas sociais de enfrentamento da pobreza, os Programas de Transferência de Renda vêm ocupando lugar cada vez mais central no cenário nacional e internacional. Essas políticas integram um modelo de política social instituída no contexto da ofensiva neoliberal, de diminuição da função social do Estado, de reestruturação produtiva e de globalização excludente.

A estruturação dos programas de renda mínima e sua incidência sobre a vida das classes subalternizadas se dá, no plano imediato, mediante o alívio da pobreza via transferência monetária de recursos e, a médio e longo prazo, com o precípuo objetivo de contribuir para a ruptura com o chamado *ciclo de reprodução intergeracional da pobreza*.

Essa ruptura com a reprodução da pobreza intergerações, respalda-se na oferta de políticas sociais complementares que supostamente seriam capazes de oferecer melhor qualidade de vida e maior igualdade de oportunidades às famílias inseridas nos programas, como ações de geração de trabalho e renda, políticas de saúde e de educação.

A complementariedade entre as políticas sociais que integram os programas de transferência de renda, figura como ações obrigatórias no desenho dessas políticas, tanto em relação à estruturação e oferta de serviços, quanto ao efetivo direito das famílias ao benefício. Nesse sentido, há um conjunto de indicações denominadas condicionalidades, que traduzem as contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias, como exigência para a garantia de acesso e de permanência nos programas.

Stein (2008) em pesquisa acerca de programas de renda com condicionalidades na América Latina, com recorte em três blocos de países (México na América do Norte, Honduras na América Central, e ao Sul Brasil, Argentina e Equador), demonstra que todos possuem condicionalidades na esfera da educação,

e com exceção da Argentina, os demais têm a condicionalidade associada também à participação em atividades de saúde.

O surgimento de iniciativas sobre a garantia de um mínimo de sobrevivência para as pessoas data ao longo da história da humanidade, muito embora sua conformação enquanto estratégia de política social, inscrita no âmbito da proteção social, é recente, como o é também a própria constituição das políticas sociais, entendidas como uma estratégia de Estado que se consolida em dado momento de desenvolvimento das forças produtivas na sociedade capitalista, especificamente, no período que compreende a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo dos monopólios.

A primeira proposta com base em concessão de uma renda mínima apareceu no cenário mundial no início do século XVI. Baseado nas idéias de Thomas More em seu livro *Utopia* (1516), Juan Luis Vives, elabora uma proposta de renda mínima para a cidade de Bruges, na Bélgica, em 1526. Posteriormente, no século XX, a idéia de estabelecer um mínimo de renda para a sobrevivência dos sujeitos ganha contornos mais elaborados e criteriosos, merecendo destaque nos estudos de autores liberais e socialdemocratas. Surgem as elaborações sobre o Imposto Negativo, de Milton e Rose Friedmam, de Renda Mínima Universal de Alain Minc e Keit Robert, e do Maximin, de John Rawls. As contribuições socialistas aos programas de renda mínima foram denominadas de mecanismo de repartição de renda, sendo exemplos dessas a Renda Social, de André Gorz, e o Segundo Cheque, de Guy Aznar. (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

Segundo Suplicy (2002) os programas de renda mínima funcionam como uma espécie de mecanismo de proteção social às pessoas empobrecidas. Como citado, Thomas More, pensador inglês do século XVI e um dos fundadores do pensamento humanista na Europa, foi um dos primeiros a escrever sobre a necessidade de assegurar um mínimo de sobrevivência a todas as pessoas, ao retratar em seu livro *Utopia* (1516), uma sociedade imaginária, organizada de forma justa, na qual todos eram felizes. Inspirado na *República* e na *Lei de Platão*, nessa sociedade nada deveria ser privado, o bem público era o grande mote do desenvolvimento individual e coletivo.

No decorrer do século XX, pensadores, filósofos e economistas se debruçaram sobre a idéia de defesa de uma renda mínima, sendo destaque,

Bertrand Russel e Bernard Shaw. No livro *Os caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo*, de 1918, Bertrand Russel afirma:

O plano que estamos preconizando reduz-se essencialmente a isso: que certa renda, suficiente para as necessidades, será garantida a todos, quer trabalhem ou não, e que uma renda maior – tanto maior quanto o permita a quantidade total de bens produzidos – deverá ser proporcionada aos que estiverem dispostos a dedicar-se a algum trabalho que a comunidade reconheça como valioso. (apud SUPLICY, 2002, p. 63).

A defesa em prol dos programas de transferência de renda como estratégia de enfrentamento a pobreza e o desemprego amplia-se, de maneira particular, após a Segunda Guerra Mundial. Na Europa, desde a terceira década do século XX, alguns países começam a introduzir propostas de políticas de transferência de renda nas formas de benefícios destinados a segmentos sociais considerados fragilizados ou vulnerabilizados, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, famílias com baixos rendimentos, além de benefícios relativos ao seguro desemprego. O primeiro país a implementar esta tipologia de programa foi a Dinamarca em 1933, seguido de outros países como Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco em 1990) e em Portugal (1996). (SILVA, 2007).

Em 1989, a União Européia recomendou em sua Carta Social a extensão da renda mínima à todos os seus países membros. Em 1996, é criada a Rede Européia de Renda Básica – BIEN, como um espaço de fórum para debater as experiências desses modelos de programas de transferência de renda. (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

Na esteira do liberalismo econômico radical, os economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman⁴, trabalharam com a proposta de criação de uma renda mínima para todos os cidadãos. Para Friedman (1985) a implantação de uma renda mínima garantida a todos, substituiria todos os programas e benefícios sociais. Defendeu a fórmula do *imposto de renda negativo*, visto como o mecanismo que menos distorce

⁴ A ascensão da teoria neoliberal pode ter suas origens atribuídas a um pequeno grupo de defensores das idéias neoliberais (economistas, historiadores e filósofos acadêmicos – entre eles, Milton Friedman) que se reuniu em torno do filósofo político austríaco Friedrich Von Hayek e criou a Mont Pelerin Society em 1947. Essa associação tinha como fundamento a crença na liberdade baseada na propriedade privada e no mercado competitivo. Essa liberdade seria capaz de, naturalmente, criar condições de bem-estar para todos.

o mercado e alcança os melhores resultados para reduzir as desigualdades sociais. O argumento era que a transferência de uma renda mínima é mais adequada que os subsídios concedidos pelo Estado. Outra vantagem destacada pelo autor seria a efetividade do gasto, direcionada diretamente aos mais pobres, portanto, focalizada nos segmentos sociais que realmente necessitariam da intervenção pública.

Logo, as políticas de renda mínima surgem da ideia de que o Estado de Bem-Estar Social é ineficiente na administração dos recursos, e que as políticas sociais interferem de modo negativo no mercado. Não obstante, há que recordar que o surgimento das políticas sociais na agenda pública é produto do próprio desenvolvimento do capitalismo em seu estágio imperialista, portanto, um mecanismo necessário à manutenção da ordem vigente, e não contrária a ela.

Outro ponto que merece ser ressaltado é que quando se trata da referência ao Estado de Bem-Estar Social - ou *Welfare State* - não podemos esquecer que em termos de Brasil e restante da América Latina isso nunca se consolidou. Na região não tivemos solidamente um Estado de Bem Estar, por isso ao nos debruçarmos sobre a conformação dos programas de transferência renda mínima, é preciso partir da realidade concreta em que nos situamos: da sua localização em um modelo econômico periférico, dependente e extremamente desigual no usufruto da riqueza produzida socialmente.

1.2 O caráter das políticas sociais no Estado Dependente

Os programas de transferência de renda surgem na agenda política internacional como estratégia de liberalização do mercado, com ênfase na focalização dos gastos públicos e de diminuição do papel interventivo Estado no âmbito social. Nos países periféricos o seu surgimento associado às condicionalidades nos campos da educação e da saúde, guarda particularidades com o modelo econômico dependente e com o componente estrutural da superexploração do trabalhador, que por sua vez, imprime o caráter das políticas sociais na América Latina. Assim, importa destacar alguns elementos peculiares ao caráter das políticas sociais em nossa região, a fim de iluminar nossa análise frente ao objeto pesquisado.

O surgimento das políticas sociais na agenda pública está dialeticamente imbricado na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo dos monopólios. Tendo em vista que é somente a partir da “concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica”, que “a ‘questão social’ se coloca como fim para as políticas sociais”, se convertendo, portanto, em objeto da ação estatal. (NETTO, 2006, p. 29).

No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento econômico quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a ‘questão social’ como que se internaliza na ordem econômico-política. (NETTO, 2006, p. 29-30).

Sob o formato de ações focalizadas e respostas fragmentadas ao enfrentamento das expressões da *questão social*, as políticas sociais - enquanto produto do processo de produção e reprodução das relações sociais em dado período histórico do desenvolvimento do capitalismo - colocam-se como ferramentas necessárias da ação estatal: de um lado, no sentido de amortizadoras da luta da classe operária - pela ameaça que impunham à ordem burguesa - e, por outro, para atender as demandas decorrentes da reprodução social tipicamente capitalista,

É na esfera das configurações assumidas pelo trabalho na sociedade capitalista que a chamada *questão social* se expressa como a contradição fundamental do modo de produção (relação capital e trabalho), fundada, sobretudo, na apropriação pela classe detentora dos meios de produção, da riqueza produzida socialmente pelo trabalho, ou nos termos de Iamamoto (2007):

Questão social entendida como o *conjunto das* expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 2007, p. 27).

Nesse sentido, a origem da *questão social* (na sua versão clássica) emerge das grandes transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas no século XIX na Europa, intensificada pelo processo de industrialização. Sob esta, reside o fato da tomada de consciência por parte de crescentes parcelas da sociedade de um conjunto de novos problemas ligados às modernas condições do trabalho industrial e da pobreza como um fenômeno socialmente produzido.

Outra definição que amplia a explicação sobre o surgimento da *questão social* decorrente também do conflito político da relação entre capital e trabalho é a que nos oferece Cerqueira Filho (1982 apud NETTO, 2006, p. 17), ao afirmar que por *questão social* se entende “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista”.

Desde esta ótica, as políticas sociais referem-se a um conjunto de direitos efetivados mediante políticas de Estado que visam a assegurar a reprodução do capital e da força de trabalho. De acordo com Faleiros (1987), o entendimento das medidas de política social só pode se dar no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais pertencentes a estas estruturas, uma vez que a política social “é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social”. (FALEIROS, 1987, p. 59).

Cabe ressaltar essa dupla dimensão: as políticas sociais são oriundas da contradição inerente ao próprio sistema capitalista em sua fase monopolista, permeada pelos interesses e pressões que as classes sociais desempenham no interior da sociedade e na sua relação com o Estado. Paiva e Ouriques (2006) convergem nesse sentido:

O primeiro registro histórico-conceitual a ser proposto é a compreensão de que as políticas sociais – conforme uma das formas típicas de intervenção estatal – são originárias não só das transformações determinadas geneticamente no trânsito da fase concorrencial do capitalismo à fase monopolista, ocorrido na passagem do século XIX para o XX, mas, também – em estreita relação com isso – pela dinâmica das lutas políticas que se expressam nos processos de ampliação dos direitos sociais. [...] A captura da luta de classes pela lógica dos ganhos legais no campo das políticas sociais é fruto, portanto, de um incipiente estágio da luta de classes, que precisa ser reconhecido como tal, ainda que a consciência liberal que domina os intelectuais e parte importante dos movimentos sociais tente escamotear tal renúncia como uma conquista da *cidadania*. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 167).

Não perder esse horizonte é fundamental para compreender o papel das políticas sociais e o seu desenho na América Latina. Por intermédio das políticas sociais, o Estado burguês, por um lado, legitima-se junto às classes trabalhadoras

ao incorporar algumas demandas sociais e, por outro, junto às classes dominantes ao assegurar as condições adequadas para o desenvolvimento capitalista.

Conforme indica Teixeira (1985), as primeiras medidas de proteção social são oriundas do liberalismo, momento em que negavam a intervenção do Estado nas questões de natureza social, com a justificativa de que o mercado era mais eficaz na contenção dos problemas sociais. Entretanto, o mercado não foi capaz de enfrentar os problemas que ele mesmo gerava, abrindo campo para a intervenção do Estado, “tanto na esfera da produção regulando as relações de trabalho, quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção social”. (TEIXEIRA, 1985, p. 401).

As contínuas rearticulações do capitalismo, necessárias à manutenção da acumulação e concentração de capital, implicam ora na defesa do intervencionismo de Estado, ora na sua ausência. Entretanto, a defesa em prol da não intervenção estatal na esfera do mercado e o desmonte das políticas sociais, continuam endossando boa parte dos argumentos liberais – apesar da história mostrar a necessidade das políticas sociais para a sustentação do próprio sistema econômico.

No debate dos programas de renda mínima, este é um dos argumentos utilizados para justificar a sua eficácia: sendo uma política seletiva e focalizada nos segmentos sociais mais vulneráveis, o investimento público é efetivo, sem gastos “desnecessários” da máquina estatal. Como a exemplo da defesa de Friedman (1985), a constituição de programas de renda mínima substituiria todos os outros benefícios sociais, diminuindo a responsabilidade do Estado.

A dimensão da intervenção do Estado capitalista na esfera social surge no fim do século XIX, onde “passa a assumir e realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.64). Essa dimensão interentiva se amplia e se complexifica na medida em que passa a incorporar suas funções políticas e econômicas de forma orgânica, ao atuar na preservação e controle da força de trabalho, enquanto, conforme elucida Netto (2006), o ordenamento das políticas sociais permite ao Estado seguir ocultando sua essência de classe.

Não é apenas o acrescido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter a sua manutenção ‘socializada’; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados

para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, dos ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isto que, caindo no âmbito das condições gerais para a produção capitalista monopolista (condições externas e internas, técnicas, econômicas e sociais), articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capital monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando ao mesmo tempo em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe. (NETTO, 2006, p. 29-30).

Sob a aparência de representante dos interesses de toda a sociedade, o Estado, por meio de ações estratégicas, garante sua legitimidade junto às classes trabalhadoras e mantém a defesa dos interesses da classe dominante. Desse modo, situadas como respostas às demandas sociais, as políticas sociais se constituem como ações residuais, focalizadas e voltadas a determinados segmentos da população, o que expõe sua essência: o amortecimento das expressões da *questão social* e não de sua determinante.

O Estado, como uma instituição histórica, não é neutro, nem se apresenta subordinável aos interesses de toda a sociedade. Segundo Engels (s/d):

O Estado [...] é antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que a própria sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, classes com interesses e econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamando a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado. (ENGELS, s/d, p. 181).

Importante ressaltar que na sociedade capitalista o Estado adquire cada vez mais autonomia política no sentido e na necessidade de assegurar a reprodução da ordem do capital, sem que os antagonismos de classe se constituam em obstáculos à sua expansão e à acumulação. Engels (s/d) assinala que o Estado se constitui com o objetivo de conter as divergências entre as classes, ao mesmo tempo em que emerge no meio do conflito subsistente entre elas, sendo, via de regra, o Estado da “classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, converte-se também em classe politicamente dominante, adquirindo assim novos meios para repressão e exploração da classe oprimida”. (ENGELS, s/d, p. 183).

A reprodução desse Estado classista é ainda mais aguda nos países dependentes, em que para assegurar a forma subordinada e periférica do sistema capitalista atua como mediador – além dos interesses das elites dominantes locais – sobretudo, dos interesses do grande capital imperialista em escala mundial.

Fernandes (2009) ao discorrer sobre as fases e formas de dominação externas na América Latina, explica que um dos tipos de dominação externa surge como conseqüência da reorganização da economia mundial, resultante da revolução industrial na Europa. A acumulação de capital nos países europeus originou diversos mercados nacionais, acentuando a importância das economias coloniais para o desenvolvimento do capitalismo.

As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através de mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural. Assim, a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina. (FERNANDES, 2009, p. 26).

Para tanto, a análise do Estado nas economias periféricas e suas subjacentes não pode vir separada da concepção da realidade em sua totalidade, considerando as peculiaridades do sistema econômico na América Latina, na esteira do imperialismo. Nesse sentido é que podemos qualificar a América Latina na concepção de *Estado Dependente* de Carnoy: uma instituição organizativa que para além de ser um Estado burguês é um Estado burguês dependente, ou seja, atrelado também aos interesses do capital em escala global e, assim, protagonista dos ajustes e organizações necessárias à permanência da dominação externa.

Desse modo, na dinâmica do Estado dependente, a classe capitalista dominante não se localiza necessariamente na nação, mas se situa fora do território nacional, e este é representante fiel da hegemonia da classe capitalista como um todo, já que a dominação ultrapassa as fronteiras nacionais. Quanto à natureza desse Estado, Carnoy (1986) destaca:

Qual é a natureza do Estado periférico nesta visão da dependência? O Estado, nas economias do terceiro mundo, é um instrumento essencial para a administração do papel dependente dessas economias na divisão internacional do trabalho e no processo capitalista mundial de acumulação de capital. *As exigências do processo de acumulação do capital e da divisão internacional do*

*trabalho no mundo todo e nos próprios países subdesenvolvidos tornaram-se, portanto, as principais determinantes do papel e da forma do Estado no terceiro-mundo*⁵. (CARNOY, 1986, p. 238).

A apreciação de Carnoy (1986), ao recorrer a uma gama de autores que se debruçaram sobre o estudo do Estado dependente e colonial, é fundamental para compreender em que medida estes diferem dos países industrializados e, desta forma, resultam em singularidades que devem ser postas à luz de nossa análise. As correntes teóricas marxistas que buscam explicar o Estado nas economias periféricas são discutidas essencialmente em termos da natureza do desenvolvimento nesses países.

Nessa linha, a natureza do Estado nos países periféricos é o de constituir-se em instrumento fundamental para a administração do papel dependente dessas economias no processo de acumulação de capital e na divisão internacional do trabalho. Frank (1979) enfatiza que esse caráter dependente – subordinado às burguesias internacionais e aos seus Estados metropolitanos nas esferas financeira, tecnológica, institucional, ideológica, militar; em síntese, no aspecto político – “pode ser considerado a característica fundamental do Estado do Terceiro Mundo”. (FRANK, 1979 apud CARNOY, 1986, p. 239).

Na América Latina o padrão de acumulação subalterno e dominante estabeleceu estruturas de poder extremamente discrepantes no usufruto da riqueza, bem como de processos adversos de acesso ao trabalho. No curso das sociedades periféricas, a impossibilidade do capitalismo organizar de modo favorável os mercados – acesso ao pleno emprego e a determinado nível de renda – é ainda mais inviável dado às agudas contradições impostas pelas modalidades de acumulação e de exploração da força de trabalho, reproduzindo sobejamente a pauperização das massas.

A análise de Marini (2005), fundamentada na *superexploração do trabalho*, demonstra como esta se constitui em um mecanismo utilizado pelos capitalistas da periferia para compensar as perdas nas relações econômicas locais e internacionais. A superexploração do trabalho na periferia difere daquela que se dá no centro e se baseia, principalmente, na produção de mais-valia absoluta, combinando a

⁵ O grifo corresponde à citação feita pelo autor da obra de André Gunder Frank, com livre tradução. FRANK, A. G. **Economic Crisis and the State in the Third World**. Development Discussion Paper no. 30, University of East Anglia (England). February. 1979, p. 01.

abundância da força de trabalho com a transferência da tecnologia poupadora de mão-de-obra já obsoleta nos países centrais.

Os três mecanismos identificados – a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho – configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva. [...] Entende-se que, nessas circunstâncias, a atividade produtiva baseia-se, sobretudo, no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isso permite baixar a composição-valor do capital, o que, aliado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro. (MARINI, 2005, p. 156).

O autor ressalta que, nestes três mecanismos, a característica essencial está no fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para a reposição do dispêndio da sua força de trabalho. No caso da intensificação e do prolongamento da jornada de trabalho, o trabalhador é levado a um desgaste de força de trabalho superior ao que deveria investir normalmente, provocando, então, seu esgotamento prematuro. Quanto à expropriação de parte do trabalho necessário para reposição da força de trabalho, ocorre que é retirado deste a possibilidade de consumo até do estritamente necessário para conservação de sua própria força de trabalho, ademais a reprodução de sua família. Em outros termos, significa dizer que estes mecanismos derivam numa remuneração muito abaixo do valor do trabalho, e correspondem, portanto, a uma exploração intensa da classe trabalhadora.

O modelo econômico adotado nas economias periféricas sustentado na superexploração do trabalhador para compensar o déficit de acumulação, por meio do rebaixamento salarial e alto índice de desemprego e subemprego, possibilita a intensificação dos processos de extração da mais-valia nas formas absoluta e relativa combinadas. Marini (2005), ao privilegiar a categoria da superexploração do trabalhador, coloca no centro da dependência latino-americana o modo como o trabalho adquire relevância no problema colocado pela troca desigual, isto é, como é incapaz de compensar a perda de mais-valia no nível das relações de mercado, a economia dependente busca compensá-la no plano da produção interna, razão pela qual, o aumento da mais-valia, por meio da intensificação do trabalho, deriva de uma maior exploração do trabalhador.

Na periferia, diferentemente do que ocorre nos países centrais no qual são tidos como consumidores, os trabalhadores latino-americanos sequer se tornaram

sujeitos de consumo. Sendo assim, enquanto a América Latina visa produzir para satisfazer as demandas por super lucros impostas pelo mercado externo, compensando perdas do mercado interno; os países centrais se voltam ao desenvolvimento de relações comerciais desiguais que favoreçam a ampliação de seu mercado e da hegemonia internacional. (TRASPADINI; STEDILE, 2005).

Essa lógica caracteriza a classe trabalhadora latino-americana como composta de um significativo contingente de trabalhadores informais e desempregados, cujo vínculo salarial formal e o acesso à proteção social (via sociedade salarial) são precários ou inexistentes. Disso decorre uma observação medular, a qual compartilhamos com os autores

Para a grande maioria da população, pobreza e miséria vêm acompanhadas da omissão do Estado, expressa, sobretudo, na ausência de políticas sociais, ou, na maioria das vezes, num tipo determinado de política social, cujo horizonte não pode ser pretensioso em termos sociais e políticos e no qual todo radicalismo deve ser combatido, seja em termos da composição do gasto social seja em função da dimensão emancipadora que elas poderiam conter. [...] O desenho das políticas sociais subordinadas a esta lógica reproduz igualmente as orientações desde fora, e o esboço de proteção social permitido não vai além das ações focalistas e pontuais somente ofertadas nas situações extremas. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172).

Face a isso, a *questão social* na América Latina figura como resultado do próprio mecanismo de acumulação que assume o capitalismo na periferia do sistema mundial. Impulsionada pela superexploração do trabalhador, permite a intensificação da desigualdade social e de um contingente cada vez mais elevado de trabalhadores, restringidos a condição de reserva de mão-de-obra, e, por conseguinte, a depreciação dos direitos sociais conquistados via mundo do trabalho.

Tomando a superexploração como determinação estrutural latino-americana é possível compreender porque os programas de transferência de renda assumem aqui – diferentemente de sua conotação nos países centrais, onde são percebidos como últimos recursos das políticas sociais – o lugar de “primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso, voltados para os mais pobres dos pobres”. (STEIN, 2008, p. 199).

A constituição do *Welfare State* nas sociedades industrializadas, mediante o processo de reestruturação das sociedades industrializadas no período pós-guerra – o crescimento do excedente, a massificação da produção e do consumo, as

estratégias administrativas e político-integrativas, e os pactos sociais e políticos convertidos em instituições públicas – permitiu “a integração do proletariado e de outros segmentos subalternos aos novos empregos produtivos, à cidadania e às instituições sócio-estatais”. (ABREU, 1997, p. 52).

Em contrapartida, as características que serviram de base para a consolidação desse Estado de Bem-Estar Social nas economias centrais, não se concretizaram nos países de economia periférica e, tampouco, os esforços estatais aqui empreendidos permitiram o desenvolvimento das condições materiais de produção e reprodução da classe trabalhadora, sua incorporação ao mercado de trabalho, e sua transformação em sujeito consumidor⁶.

Nas economias centrais, as políticas sociais assumem um papel decisivo na manutenção dos esquemas de coesão social, bem como, contribuem para a ordenação do mercado capitalista, ao propiciar a participação dos trabalhadores como consumidores. Completamente distinto é a dinâmica conferida às economias latino-americanas. Marini (2005), explica a separação do processo de produção e circulação de mercadorias, do qual procede essa diferenciação:

Nascida para atender as exigências da circulação capitalista, cujo eixo de articulação está constituído pelos países industriais e centrado então sobre o mercado mundial, a produção latino-americana não depende, para sua realização, da capacidade interna de consumo. (MARINI, 2005, p. 162).

Portanto, na América Latina, constata-se uma singularidade de proporção continental que revela o grau de contraditoriedade estrutural da política social no Estado capitalista dependente: particularmente subordinada aos determinantes econômicos externos que causam condições cada vez mais precárias de trabalho aos povos, fragmentando suas lutas e abandonando-os às múltiplas faces da miséria.

De acordo com Paiva (2006) as modalidades de acumulação e de exploração da força de trabalho na América Latina, portanto, faz emergir novas contradições a já conhecida impossibilidade do capitalismo de organizar de forma justa os mercados. As históricas estruturas de poder político e econômico nestes

⁶ Destaca-se que atualmente já há um mercado consumidor interno, mesmo que incipiente. Há uma heterogeneidade significativa entre os países periféricos, alguns, como é o caso do Brasil, considerados como emergentes no cenário econômico mundial.

países estabeleceram padrões extremamente injustos e assimétricos de usufruto da riqueza coletivamente construída, além de processos crescentemente excludentes de acesso ao trabalho. Nos termos da autora:

Esse modelo econômico – periférico e dependente, com forte timbre semi-colonial – revela uma triste e conhecida situação do país, integrada por um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, para os quais não há acesso aos benefícios pecuniários ou à proteção social decorrente da sociedade salarial e que, por isso, estão a demandar um tipo mais amplo de proteção social, que seja não contributivo e incondicional. (PAIVA, 2006, p. 13).

Justamente a característica de Estado dependente e periférico, associado ao caráter da política social se inscrever à margem da reprodução da força de trabalho, explicaria em grande parte, a notoriedade que os programas de transferência de renda adquiriram na região, e especialmente do Programa Bolsa Família no Brasil, dado o alcance e amplitude em termos de financiamento público. Mesmo insuficiente do ponto de vista do formato precário e focalizado, há que reconhecer sua relevância enquanto política de proteção social no contexto periférico e desigual, uma vez que se inscrevem como mecanismos de acesso à riqueza socialmente produzida, ou seja, como políticas de redistribuição do excedente econômico lucrativo no modo de produção capitalista.

Baran e Sweezy (1966) em estudo clássico sobre a conformação do capitalismo monopolista, sugerem que a modificação essencial que opera o capitalismo dos monopólios no curso da acumulação de capital se relaciona à substituição da lei da tendência decrescente da taxa de lucro pela *lei do excedente crescente*. No entanto, o excedente econômico da sociedade, entenda-se “a diferença entre a produção social total e os custos socialmente necessários dessa produção” (BARAN; SWEEZY, 1966, p. 117) aparece, pela primeira vez, como um “problema” no capitalismo monopolista, e uma das formas de aproveitamento que este excedente econômico lucrativo no modo de produção capitalista adquire, são as políticas sociais.

Nesse aspecto é válida a noção de excedente que funda o espaço sócio-histórico das políticas sociais. Se de um lado as nações dominantes impõem condições de exploração e extração de parte do excedente produzido internamente nas economias dependentes, de outro cabe assinalar a importância da realização

lucrativa do excedente para que a reprodução de capital em escala global possa ocorrer de forma a proporcionar o desenvolvimento interno do país.

Segundo Baran e Sweezy (1966), o aproveitamento do excedente lucrativo pelo Estado contrai três formas: a) campanhas publicitárias que objetivam incentivar o consumo, através da manipulação ideológica dos consumidores; b) gastos militares, através da produção, comercialização de armas, manutenção e incremento das estruturas de *combate* à violência urbana e de guerra; c) e a utilização do excedente pela *administração civil*

As compras não destinadas à defesa incluem aquisições de bens e serviços para as finalidades civis pelo governo federal, estaduais e municipais. As transferências financeiras incluem benefícios aos desempregados, pensões aos velhos, aos veteranos, etc. (BARAN; SWEEZY, 1966, p. 155).

Pois bem, considerando que o mecanismo de absorção do excedente pela administração pública fica prejudicado em decorrência da lógica a que estão submetidas as nações dependentes, por conseqüência, prejudica-se também o ciclo de produção e reprodução do capital internamente. Isso ocorre em decurso da dependência impossibilitar a reprodução dos mecanismos de regulação necessários à conservação da ordem vigente, abandonando as classes trabalhadoras, a insatisfação daquilo que Marx chamou de meras condições materiais de existência.

Nesse sentido, como já exposto, não se pode falar na conformação de um Estado de Bem-Estar Social na periferia do sistema, ou nos termos de Abreu “nenhum dos ‘novos países industrializados’ da periferia capitalista chegou a promover um *Welfare State* liberal-democrático”. (ABREU, 1997, p. 53).

A alusão à experiência do *Welfare State* nos países centrais é relevante se atentarmos para um modelo que atendeu às necessidades e possibilidades estruturais e políticas nos países centrais. Contudo, a referência obrigatória ao *Welfare State* para explicação de todos os temas relativos à política social na literatura latino-americana, tratando-o como modelo ideal para as nações periféricas, é passar por alto das contradições inerentes ao sistema dependente e ao papel que o Estado assume nestas economias. O equívoco está, justamente, em transpor inconsistentemente um marco categorial que pouco se assemelha às condições histórico-sociais, econômicas e políticas da região.

Como assinalado, há uma estreita relação entre a consolidação das políticas sociais no capitalismo e os processos de legitimação do Estado junto às classes trabalhadoras. Para entender a dinâmica na qual se desenvolvem esses mecanismos de controle da força de trabalho e de legitimação, exequível via recurso às políticas sociais, são indispensáveis as considerações de Offe e Lenhart (1984) sobre as três funções desempenhadas por estas e que se referem ao movimento de constituição e consolidação de um mercado regulado de compra e venda da força de trabalho. A primeira aponta para a criação das condições de existência da classe trabalhadora minimamente aceitáveis pelos Estados, ao ponto de que a exploração e a alienação intrínsecas à sociabilidade do capital ocorressem de modo relativamente suportável. O segundo apontamento infere sobre a necessidade da sociedade em dispor de condições sócio-estruturais para que o trabalho assalariado funcionasse como tal.

Por último, a terceira função das políticas sociais seria a de *apoiar* aqueles cuja inserção no mercado – definitiva ou temporariamente – não fosse suficiente para a sobrevivência, liberando os *aptos* ou *capazes* para o máximo aproveitamento mercantil da sua força de trabalho. Para tanto, seriam disponibilizadas medidas institucionais especiais, objetivando preencher certas funções elementares à reprodução dessa lógica, como, por exemplo, ações na área da saúde, formação profissional, socialização e assistência ao idoso.

Como assinalado acima, no processo de acumulação do capitalismo periférico, o papel do Estado no cumprimento desses objetivos da política social não pode, todavia, atingir seu êxito. A política social é insuficiente para a reprodução da força de trabalho nos limites de espoliação do capital, tanto pela precarização e desregulamentação dos direitos sociais, como por sua expressão na superexploração do trabalhador.

Além das determinações estruturais, peculiares aos países periféricos, a análise das políticas sociais não pode prescindir de uma retomada, ainda que breve, dos impactos das crises cíclicas do capitalismo na sociedade brasileira. Essas crises rebateram diretamente na reformulação do aparato estatal e em um novo desenho das políticas sociais, sobretudo, relacionadas às reformas políticas e econômicas levadas a cabo na América Latina a partir da década de 1980, e particularmente a partir de 1990 no Brasil, revisão fundamental para compreensão da emergência dos

Programas de Transferência de Renda no Brasil, e posteriormente do Programa Bolsa Família.

1.3 O Estado Brasileiro: pressuposto para uma análise das políticas sociais de enfrentamento a pobreza

Para empreender uma análise sobre o surgimento e consolidação do PTR no Brasil, PBF, como principal medida de combate à pobreza no país, cumpre fazer uma breve revisão acerca da constituição e desenvolvimento deste Estado e das transformações que ele sofreu no transcurso do século XX. Especialmente, a partir do período em que o mesmo assume a função de principal promotor do desenvolvimento nacional; como um agente político contra o *atraso* econômico nos anos de 1930, e na década de 1950 como agente econômico do ideário desenvolvimentista.

A partir de uma perspectiva histórica, tal percurso sobre a constituição e desenvolvimento do Estado Brasileiro se faz necessário pelo fato de que sem o aporte teórico da dinâmica interna, bem como relacionando-o com a ordem internacional que suscitou a crise nos anos subseqüentes, dificilmente seria possível captar as raízes e as dimensões da crise que eclodiu na década de 1980. Crise esta, entendida como resultado da reestruturação do capital em escala global e de significativa influência no campo das políticas sociais mediante a incidência da perspectiva neoliberal.

O longo percurso que se iniciou nos anos de 1920 e 1930 do século passado e que consolidou o formato institucional e as bases sociais do Estado Desenvolvimentista brasileiro alcançou seu ápice a partir dos anos de 1950, contudo, no final da década de 1970 já era possível visualizar os sinais de seu esgotamento.

Durante este vasto período, sustentado por uma coalizão sócio-econômica de caráter desenvolvimentista, assumiu papel decisivo nos processos de industrialização e modernização da sociedade brasileira, transformando-se, através de sua intervenção e de sua política econômica, em força centrípeta em torno da qual se moviam os infinitos atores e os mais diversos e heterogêneos grupos de interesses. Neste processo, o Estado brasileiro expandiu-se progressivamente, centralizando poderes, recursos e funções,

tornando-se, em grande medida, o definidor de metas e objetivos para toda a sociedade. (RIZZOTTO, 2000, p. 119).

Essa posição de relevância que assume o Estado, não se conforma apenas nas sociedades capitalistas periféricas, mas está presente em todo o mundo ocidental após a Primeira Guerra Mundial, momento que ocorre a ruptura da hegemonia inglesa e a substituição do padrão ouro pelo padrão dólar americano. Especialmente após a crise de 1929 houve uma “entronização do Estado em posição decisiva na modernidade capitalista, sustentando a demanda, promovendo o bem-estar ou alavancando o crescimento”. (FIORI, 1988, p. 139).

Diferentemente do que ocorrera nos países que participaram da primeira revolução industrial, no Brasil, desde a década 1930 em que se acentua o processo de industrialização, o Estado ocupou uma posição central, como propulsora do crescimento privado no processo de industrialização e acirramento do capitalismo. De acordo com Oliveira (2003), o processo de industrialização brasileira tardio deu-se em um momento que a acumulação foi potencializada devido à disposição, em nível do sistema mundial, de uma imensa reserva de “trabalho morto”, que sob a forma de tecnologia ultrapassada no setor produtivo dos países centrais, foi transferida aos países que estavam recém se industrializando, como o caso das economias periféricas.

A mera transferência de tecnologia, isto é, de trabalho morto externo, potencializa enormemente a reprodução do capital, e a acumulação dá assim um salto de qualidade.

Sem essa incorporação, não se podia pensar no crescimento da economia nos anos posteriores. Neste sentido, ela era absolutamente indispensável ao processo de reprodução do capital, pois a pobre base de acumulação nitidamente capitalística da economia brasileira não poderia realizar essa tarefa. (OLIVEIRA, 2003, p. 77).

Ao Estado Brasileiro, coube, além das funções clássicas “a múltipla tarefa de promover o crescimento, administrar o ciclo econômico, disciplinar a distribuição social da riqueza e comandar a inserção nacional na dinâmica dos interesses multinacionais” (RIZZOTTO, 2000, p. 120), outorgando-lhe uma posição decisiva na reprodução social, econômica e política da sociedade. A multiplicidade de tarefas agigantou a estrutura do Estado, porém frente à forma com que assume o Estado

dependente nas formações sociais periféricas, secundarizando as políticas sociais e negligenciando o papel de provedor dos serviços públicos, isso corroborou para que aqui o Estado não se constituísse no modelo keynesiano, ou conforme adverte Fiori (1988, p. 134), tampouco “social-democrata e sim cartorial ainda quando desenvolvimentista”:

Ao contrário dos países centrais, o Estado periférico e, no caso, o brasileiro, não propicia as condições de reprodução social da totalidade da força de trabalho nem assume a responsabilidade pelos ‘marginalizados’. Neste sentido, ao invés do Estado de Bem-Estar Social, o que tivemos foi uma combinação permanente e alterada de paternalismo e repressão. O que, se não impediu que toda a população tenha sido excluída no ‘mercado capitalista’, o fez como consumidora marginal dos seus produtos materiais e culturais, incluindo aí a aspiração ao bem-estar e ao conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mais escassamente na condição de população trabalhadora, com todas suas implicações socioeconômicas, e ainda menos na condição de cidadã, com todas as suas implicações político-ideológicas. (FIORI, 1988, p. 194).

Não obstante, o fato do Estado Desenvolvimentista na arena social ter se caracterizado por ações seletivas, excludentes, inexistência de políticas sociais abrangentes, a ampliação do aparato estatal foi defendida tanto por progressistas, quanto por conservadores, como estratégia para superação do atraso econômico e social. O apoio das correntes políticas de esquerda a favor do alargamento das funções do Estado “assentava-se numa combinação de nacionalismo e crença nas suas possibilidades intrínsecas de mediação dos conflitos”. (FIORI, 1988, p. 11).

Essa noção de atraso e progresso na explicação do desenvolvimento e subdesenvolvimento dos países parte de uma concepção ancorada particularmente no desenvolvimento endógeno. Propugna a ideia de um processo comum de desenvolvimento espontâneo, no qual o *atraso* é visto como momento primitivo, equivalente a conformação pregressa da história dos países hoje desenvolvidos. Ainda nesse raciocínio, as nações *atrasadas* caminhariam inevitavelmente para o desenvolvimento, superando sua condição e atingindo o padrão desenvolvido das sociedades capitalistas tidas como modelos de ordenamento social, na medida em que cumprissem com os ritos e as receitas já testadas.

Assim é que, aplicados à explicação da pobreza e da riqueza dos povos das Américas, estes esquemas descrevem a prosperidade dos norte-americanos e canadenses como antecipações históricas de um

processo comum de desenvolvimento. Tal processo, ainda em curso, estaria afetando, em ritmos distintos, todos os povos americanos e seria conducente a sua homogeneização em algum tempo do futuro. Os Estados Unidos e o Canadá representariam, portanto, paradigmas da evolução sociocultural humana para a qual se estariam encaminhando, mais ou menos tropegamente, todos os demais povos do continente. (RIBEIRO, 2007, p. 18).

Trata-se de uma concepção *darwinista* de desenvolvimento, que entre vários equívocos históricos e teóricos, declara uma nítida concepção a-histórica, vez que ignora que o passado e o presente das sociedades periféricas não se assemelham em nada com a história dos países centrais, haja vista que a investigação, conforme nos aponta Frank (1976), demonstra que o subdesenvolvimento não é, senão, em grande parte, produto histórico da economia passada e atual das relações entre os satélites subdesenvolvidos e os atuais países desenvolvidos. Concepção que, de outro ponto de vista, omite um esforço de doutrinação dos países hegemônicos em relação aos periféricos, induzindo a uma de atitude de resignação com a pobreza e de superação natural da sua condição de *atrasados*. (RIBEIRO, 2007)⁷.

Outrossim, o Estado Desenvolvimentista Brasileiro carregaria a contradição de articular o poder público e a acumulação capitalista num mesmo processo histórico, que sucessivamente compeliria e limitaria suas possibilidades de intervenção nos níveis econômico, político e social “contribuindo para a instabilidade política e econômica e, conseqüentemente, para a emergência das várias crises que caracterizaram a nossa história em boa parte deste século”. (RIZZOTTO, 2000, p. 122).

O padrão de financiamento, com base no endividamento externo e padrão de desenvolvimento interno induzido, começam a exaurir-se com a crise do petróleo da década de 1970 e a diminuição da oferta de investimentos externos. O fim do chamado milagre econômico brasileiro põe em evidência a dimensão da nossa dívida externa e o enorme fosso social existente camuflado baixo os anos de poderio militar.

⁷ Isso corresponde a uma ideologia que visa a homogeneização histórica em nível mundial para legitimar um sistema estrutural que perpetua, aludindo a Amin (1989) *o desenvolvimento de uns à custa do subdesenvolvimento de outros*.

Esta forma de condução da política econômica, que caracterizou o período da ditadura militar, associando altas taxas de crescimento econômico com grande concentração de renda e o conseqüente aumento significativo da pobreza, contribuiu para a emergência e a intensificação da crise econômica, política e social dos anos de 1980. (RIZZOTTO, 2000, p. 124).

No âmbito externo, a crise do padrão de acumulação vigente após a Segunda Guerra iniciou-se ainda na década de 1970. O neoliberalismo, enquanto resposta dos países centrais para a crise, difunde-se posteriormente nos países periféricos. Somente uma década mais tarde os países periféricos sentiram o rebatimento da transferência da crise dos países centrais. Uma possível explicação para o aprazamento da crise seria o menor custo do processo produtivo, por meio da transferência de capitais e das plantas das multinacionais de países industrializados para os países em processo de industrialização sob menor carga tributária e fiscal e com custos salariais mais reduzidos.

No Brasil, desde o final da década de setenta acumularam-se os sintomas de uma crise – conforme nos adverte Fiori (1988) não é uma crise econômica nem política, mas é uma crise própria das relações capitalistas, uma crise inevitável em razão das contradições inerentes a essa relação – cujos desdobramentos acabariam colocando em xeque o modelo desenvolvimentista, arruinando as bases de sustentação do regime e erodindo a capacidade gestora do Estado brasileiro.

A desaceleração do ritmo de crescimento que nossa economia mantinha desde os anos quarenta desembocou, como é sabido, numa recessão e aceleração inflacionária sem precedentes na história brasileira, atingindo em cheio a capacidade de reprodução do regime autoritário, atrofiando de forma progressiva os mecanismos de decisão e sustentação de políticas de longo prazo. (FIORI, 1988, p.16-17).

O processo de esgotamento que mostrava o modelo de regulação político e econômico, e que vinha se arrastando desde o final da década de 1970, com o fim da chamada *era de ouro*, rebateu abruptamente nos países latinos no lapso de 1980 a 1983, período em que eclodiu a dívida externa. Essa significou de certo modo, a transferência da crise dos países centrais para os periféricos, por meio da aceleração do processo de reformas neoliberais nestes países e ainda mais agravada na década seguinte. Os países latino-americanos, guardadas as devidas proporções de penetração do neoliberalismo, aderiram ao conjunto de propostas

elaboradas para a contenção da crise pelas agências e organismos internacionais como a grande salvaguarda para a saída milagrosa do cenário caótico político, econômico e social.

As diretrizes para a retomada do desenvolvimento econômico e a justificativa para a necessidade de reformar o Estado brasileiro e redefinir as suas funções públicas estavam contidas no que ficou conhecido como *Consenso de Washington*, termo cunhado pelo economista inglês John Williamson ao conjunto de reformas políticas exigidas da América Latina pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o governo dos Estados Unidos, formulado em novembro de 1989 em Washington D.C..

A propósito, de acordo com Williamson (1992), a expressão *Consenso de Washington* foi criada originalmente em 1990 para expressar um mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington D.C., e que deveriam ser aplicadas aos países da América Latina. No entanto, desde então a expressão vem sendo usada para abrigar todo um elenco de medidas e para justificar políticas neoliberais, surpreendendo o próprio criador do termo:

Eu nunca tive a intenção que meu termo fosse usado para justificar liberalizações de contas de capital externo... monetarismo, supply side economics, ou minarquia (que tira do Estado a função de prover bem-estar social e distribuição de renda), que entendo serem a quintessência do pensamento neoliberal⁸. (TRADUÇÃO LIVRE).

Como nos ensinou Marx, não é a consciência dos homens que move o mundo, mas as suas ações. Assim, intencional ou não, o que merece atenção é que o Consenso de Washington reúne em um mesmo conjunto “elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial” (BATISTA, 1994, p. 06). Não se tratou, portanto, de formulações novas, mas do registro com grau de aprovação para a efetivação de políticas que vinham sendo recomendadas aos países periféricos em momentos distintos, haja vista que o ideário neoliberal

⁸Williamson, John. “**Did the Washington Consensus Fail?**” Outline of Remarks at CSIS. Washington DC: Institute for International Economics, November 6, 2002. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=488>> Acesso em 16 mai 2011.

havia sido apresentado de modo global pela entidade patrocinadora da reunião em Washington – o *Peterson Institute for International Economics* – por meio da publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*, de 1986⁹.

O receituário preconizado, entendido como sinônimo de modernidade, passou a fazer parte do discurso e das ações das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sugere Batista (1994):

Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas - a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio - e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas. (BATISTA, 1994, p. 07)

O conjunto de medidas se compôs de dez regras que deveriam ser seguidas para superação do quadro de crise, as quais destacamos na sequência. A *disciplina fiscal* se refere à redução dos déficits orçamentários, que não implique mais de 2% do PIB, isto é, o Estado não deverá criar mais despesas do que pode gastar, priorizando dívidas internas e externas. A *prioridade dos gastos públicos* consiste no redirecionamento dos gastos de áreas com pouco retorno econômico para áreas com alto retorno econômico e potencial para impactar na melhor distribuição de renda, do que decorre o desenho de políticas focalizadas e seletivas. A *reforma fiscal* direciona o corte de taxas tributárias marginais visando a estimular incentivos, além do aumento da base tributária, porém uma grande prioridade devem ser os juros tributários adquiridos sobre ativos no exterior. A *liberalização de financiamento*, que é a determinação pelo mercado da taxa de juros, do que incide na autonomia dos bancos centrais de cada país. A fixação de uma *taxa de câmbio* unificada, a fim de favorecer a competitividade e induzir o crescimento rápido nas exportações não-tradicionais, trata-se de uma forma de utilizar a riqueza socialmente produzida internamente de modo desigual, resultando em maior acumulação para o capital

⁹Em março de 2003 o **Peterson Institute for International Economics** lança o *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, publicação sucessora da de 1986, com fins de analisar a implementação das reformas político-econômicas para a região e pensar em novas estratégias após quase duas décadas de vigência. O estudo diagnostica a ausência de uma mudança substantiva, o lento crescimento econômico, o aumento da desigualdade de renda e aponta reformas que faltam ser implementadas para por fim a “perpétua série de crises”.

externo. A *liberalização do comércio*, entendida como a substituição de restrições quantitativas por tarifas e estas reduzidas progressivamente até atingirem uma tarifa uniformemente baixa. O *investimento externo direto* se constitui na abolição de barreiras que impedem a entrada de empresas estrangeiras no país, além de possibilitar a livre concorrência entre aquelas e as empresas nacionais de modo igualitário. A *privatização de empresas estatais*, minimizando o papel e funções do Estado. A *desregulamentação*, semelhante à abertura para o investimento externo direto, significa a extinção de regulamentações que impeçam a entrada de novas empresas ou que obstaculizem a competição de mercado, a regulamentação deve estar justificada por critérios como segurança, proteção ao meio ambiente ou a supervisão de instituições financeiras. E finalmente, a décima regra se refere ao *direito de propriedade*, que é a garantia pelo sistema judiciário, do direito de propriedade, sem custos excessivos, tornando-o disponível ao setor informal. (WILLIAMSON, 1992).

Há que se ressaltar, que a cooperação internacional e as supostas “ajudas” ao desenvolvimento regional e nacionais, não são elementos recentes da nossa história. Emergem, sobretudo, após a segunda guerra mundial, concretizando-se em propostas político-econômicas formuladas por autoridades estadunidenses e inglesas para a continuidade da lógica de acumulação capitalista global. De acordo com Nogueira (1999):

Em face da instabilidade econômica, o consenso entre essas nações convergiu na urgência de se construir uma instância pública de decisão, capaz de coordenar e disciplinar os megapoderes privados. Assim, os Estados Nacionais deveriam propor e direcionar políticas públicas para a construção de um novo “ethos” econômico que compreendesse o desenvolvimento, a industrialização e o progresso social. (NOGUEIRA, 1999, p. 26).

Nesse sentido, com as bases conceituais e a política externa definidas em torno de incentivar o desenvolvimento econômico dos países considerados “subdesenvolvidos”, emerge, da década de 1950,

Uma ‘rede’ de organismos humanitários, financeiros-estatais (*sic*), e de fundações privadas norte-americanas que desempenhariam duas tarefas ao mesmo tempo; uma de expansão do excedente produtivo e financeiro e a outra, de garantia da preponderância ou prevalecimento das corporações norte-americanas, frente às corporações alemãs e japonesas, ‘promovendo o progresso técnico-científico e o desenvolvimento econômico. (NOGUEIRA, 1999, p. 19).

Com o novo ordenamento planificador do pós-guerra advêm, desse modo, os denominados Organismos Internacionais, com importante papel na redefinição do modelo de controle político entre as nações capitalistas, como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (1944); o Fundo Monetário Internacional – FMI (1944); o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT (1947); a Organização das Nações Unidas – ONU (1945); a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN; a Organização Europeia de Cooperação Econômica – OECE (1948) substituída posteriormente pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; a Organização dos Estados Americanos – OEA (1948); e a Agência Especializada da ONU, para questões de cunho econômico-social, a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL (1948). Isso reflete as noções de interdependência entre as nações que irão balizar as cooperações internacionais, entendidas como direito dos países ricos em contribuir para o desenvolvimento dos países periféricos. (NOGUEIRA, 1999).

É assim, que tendo exaurido os mecanismos da dependência presentes no Estado Desenvolvimentista, com base no capital estrangeiro associado à indústria e a substituição de importações, a atual fase do capitalismo mundial dá lugar para o que Saes (2007) denomina de *novíssima dependência*. Esse novo “estágio” da dependência se relaciona ao investimento do capital financeiro e do capital monopolista industrial dos países centrais, bem como daqueles governos – a exemplo dos Estados Unidos – e entidades que os representam, não mais no setor produtivo. O intuito deixa de ser o de alavancar a industrialização nos países periféricos, para o de obterem ganhos fáceis, apoderando-se dos setores econômicos existentes, “mais especificamente: o capital estrangeiro e seus representantes pressionam os Estados latino-americanos para que implementem uma política econômica liberal”. (SAES, 2007, p. 159).

O receituário para conter o agravamento da crise econômica e garantir a estabilização da economia mundial foi dado então pelas economias centrais através dos chamados organismos internacionais. Na ordem do dia estava a proposta de alto investimento e financiamento estrangeiro de programas e políticas sociais, atrelado a reformas econômicas e políticas das nações periféricas.

A alternativa capitalista encontrada para enfrentar o quadro de crise, sobretudo advinda dos Estados Unidos, revela “a opção clara do governo norte-americano em privilegiar o grande capital financeiro como veículo de recuperação do

seu poderio econômico-político-militar” (PAULA, 2005, p. 31) e da imposição, a partir da retomada da expansão capitalista mundial na década de 1980, de um programa de contrarreformas estruturais para os países periféricos, implementadas pelos organismos internacionais.

Desde 1960 o enfrentamento da pobreza faz parte da pauta do Banco Mundial¹⁰. No Brasil, é a partir da década de 1980, com o acirramento do fosso social entre as classes e o modelo econômico adotado dando claros indícios de sua fragilidade estrutural, que a questão da pobreza e da fome figuram entre as principais *preocupações* de organismos e agências internacionais que financiam programas sociais.

Os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial (BM), e o Fundo Monetário Internacional (FMI), delimitaram planos e programas direcionados aos países latino-americanos a fim de conter a crise e estimular o crescimento e desenvolvimento econômico. De acordo com Deitos:

Para as agências financeiras multilaterais, particularmente o Banco Mundial, o receituário para os problemas econômicos, políticos e sociais é sustentado num tripé articulado da seguinte maneira: crise do estado, crise de competitividade econômica e crise social. O nome dado ao receituário desse tripé é **ajustamento estrutural e setorial**, aplicado especialmente a partir da década de 1980. (DEITOS, 2010, p. 210).

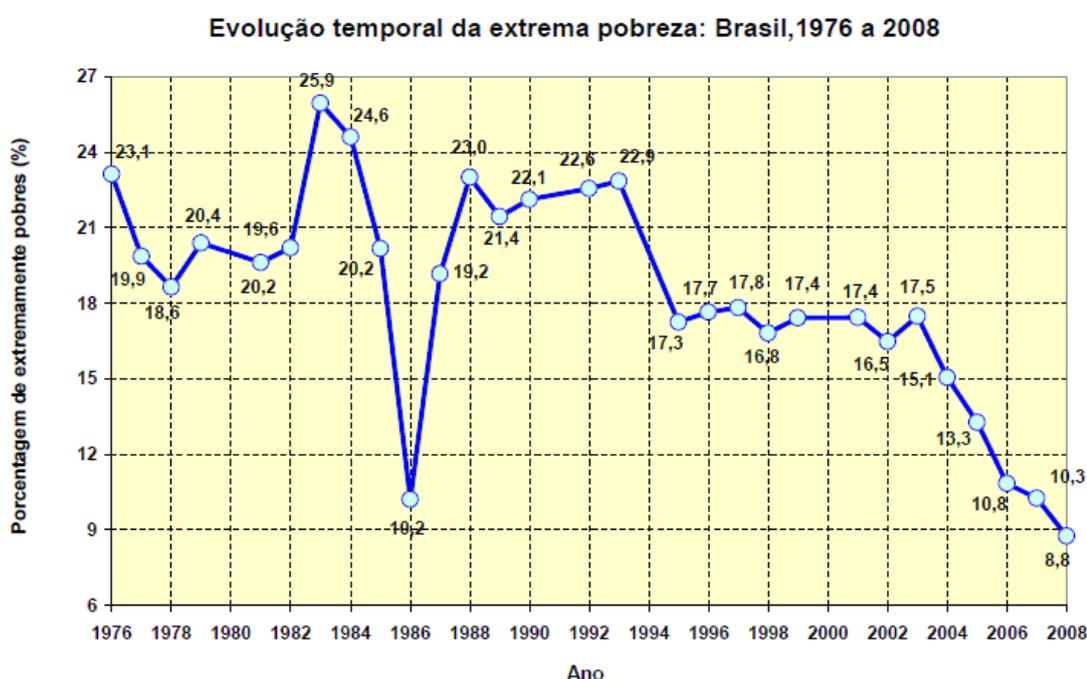
Corroborando com o que Deitos alega, é preciso destacar que o conjunto de reformas políticas exigidas pelo BM se concentraram em duas políticas distintas, nomeadas de *empréstimos de ajustes estrutural* (1980) e *empréstimos de ajustes setoriais* (1983). Quanto ao FMI, as medidas se direcionaram para os chamados *planos de estabilização*. Ambas as políticas articuladas para reorientação produtiva do Brasil e dos países da América Latina em geral.

A pobreza no Brasil atinge índices alarmantes na década de 1980, vindo a assumir um comportamento de queda somente no início dos anos 90. A evolução temporal da extrema pobreza no país, nos últimos quarenta anos (1976-2008), conforme se observa na Figura 1, apresentada pelo Instituto de Pesquisas

¹⁰ É preciso destacar que esta meta estava ligada diretamente com a necessidade de combater a “ameaça comunista” que rondava a América Latina, na esteira da reação à Revolução Cubana (1959). Assim, a miséria era considerada um campo fértil para a proliferação de ideias contrárias à ordem, o que exigia a intervenção para a redução da pobreza extrema. Em 1961 foi lançado a *Aliança para o Progresso*, programa de desenvolvimento para a América Latina, que durou 10 anos.

Econômicas Aplicadas (IPEA), demonstra o crescimento elevado na década de 1980, atingindo o maior índice em 1983, com percentual de 25,9% de pessoas extremamente pobres. Nota-se que em 1986 houve uma queda rápida e considerável na taxa da extrema pobreza, devido ao impacto econômico inicial do plano cruzado, contudo imediatamente ela retoma sua ascensão mantendo-se sem muitas oscilações até 1994, ano de implementação do Plano Real.

FIGURA 1 - Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1976 a 2008



Fonte: BRASIL/IPEA, 2009.

As áreas da educação e saúde tornam-se campos prioritários para o BIRD e estão circunscritas ao processo de *satisfação das necessidades básicas*, como uma das estratégias político-ideológicas para administrar a pobreza, por intermédio, entre outras coisas, da contenção do crescimento populacional¹¹. O direcionamento para as ações de educação e de saúde básicas integram as estratégias político-ideológicas da ideologia da *globalização* e, portanto, são concebidas como variável fundamental no processo de implementação das políticas de ajuste para manter a

¹¹A educação em saúde, contemplando as devidas orientações sobre o planejamento familiar, teria como finalidade a redução da natalidade, o que implicaria num alto grau de retorno social dos investimentos em serviços básicos, como a educação e a saúde; daí o consenso entre o BIRD e o BID quanto à prioridade da oferta desses serviços.

pobreza em níveis suportáveis, contribuindo para a estabilidade política e social. (FIGUEIREDO, 2006).

A forma do BIRD conceber o desenvolvimento sofreu alterações com o passar dos anos. Na América Latina, o programa da *Aliança para o Progresso*, lançado em 1961, à semelhança do Plano Marshall implementado na Europa, tinha por objetivo promover o desenvolvimento nessa região – além de, como exposto, espantar o espectro do comunismo que rondava a região. A educação e a saúde no contexto da *Aliança para o Progresso* não foram consideradas as principais estratégias de intervenção. A educação, por exemplo, foi pensada menos em termos econômicos, relacionada ao desenvolvimento, e mais enquanto espaço de embates ideológicos, uma vez que havia grande preocupação com a influência marxista nas universidades latino-americanas. (FIGUEIREDO, 2006).

Nos primeiros vinte anos, o BIRD viu na infra-estrutura básica a condição do processo de reconstrução econômica dos países europeus. Essa linha de pensamento propagou-se nos países subdesenvolvidos, onde se concebia que o desenvolvimento seria o resultado da transformação de uma economia tradicional, de base agrícola, em outra moderna, de base industrial, e onde os capitais privados, nacionais e estrangeiros, requeriam, para a sua expansão, investimentos em infra-estrutura básica, de responsabilidade dos governos. A concepção de desenvolvimento, portanto, assumiu diferentes características na trajetória do BIRD. Até meados da década de 1950, o desenvolvimento era entendido como crescimento econômico, implicando a necessidade de se investir em infra-estrutura, financiada com poupança interna. No período seguinte, a concepção continuou formulada nos termos anteriores, mas os investimentos para o desenvolvimento - além dos de infraestrutura - estenderam-se ao campo industrial, agrícola e educativo. (LICHTENSZTEJN, 1987, apud FIGUEIREDO, 2006, p. 60)¹².

Na década de 1970, a ênfase do BIRD nos investimentos sociais trouxe a publicação de documentos de política setorial, que ocorreu a partir dos estudos sobre educação, saúde, agricultura, energia, população e transporte. O primeiro documento para a educação foi publicado em 1971, seguido de mais dois, datados de 1975 e 1980. Em 1995 foi produzido o documento *Prioridades y Estrategias para la educación: Estudio setorial del Banco Mundial*. Esse documento sintetizava os

¹² Concepção de desenvolvimento que se dá sempre nos limites da dependência, por meio do mecanismo do endividamento perpétuo de nossa *América Morena*.

principais estudos sobre a educação publicados pelo BIRD, posteriores ao último documento de política setorial de 1980¹³. (FIGUEIREDO, 2006).

Desse modo, a estratégia adotada para conter a pobreza era o investimento em infraestrutura produtiva e social. A educação e a saúde deveriam ser concebidas de forma integrada para garantir a estabilidade social, com desenvolvimento de projetos nessas áreas que articulassem o desenvolvimento com o bem-estar social: “las actividades en el sector de la salud debe enfocarse en general de manera análoga a las del sector de la educación; debe tratarse de apoyar proyectos que combinen la promoción del desarrollo económico con la redistribución del bienestar”. (BANCO MUNDIAL, 1975 apud FIGUEIREDO, 2006, p.70).

A articulação do bem-estar social ao desenvolvimento econômico serviria como ferramenta para dissimular as contradições inerentes ao processo de acumulação capitalista.

O submodelo de satisfação das necessidades básicas está colocado pelo Banco de tal maneira que não entra em contradição com a lógica, por si só excludente e concentradora, do desenvolvimento capitalista nos países subdesenvolvidos. No fundo, isso significa que não objeta as assimetrias produtivas, de renda e de consumo que caracterizam sua dinâmica. (LICHTENSZTEJN, 1987 apud FIGUEIREDO, 2006, p. 74).

A educação e a saúde são concebidas, então, como estratégias de redução da pobreza, justificadas pelo Banco Mundial (1993) a partir de sua articulação:

As políticas que visam a expandir o ensino também são cruciais para promover a saúde. As pessoas mais instruídas buscam e utilizam informações sobre saúde de modo mais eficiente que aquelas com pouca ou nenhuma escolarização. Por isso, rápida expansão de oportunidades educacionais para todos - em parte mediante o estabelecimento de um padrão mínimo mais alto de escolarização (digamos, seis anos completos) – é um meio eficaz em função dos custos de promover a saúde. A educação feminina (de crianças e adultos) é particularmente benéfica à saúde da família, porque cabe em geral à mulher comprar e preparar alimentos, manter limpa a casa, cuidar de crianças e idosos e travar os primeiros contatos com o sistema de saúde. (BANCO MUNDIAL, 1993 apud FIGUEIREDO, 2005, p.90).

Essa concepção, de certo modo higienista da política de saúde e educação na área social, será empregada posteriormente na conformação de grande parte dos

¹³Na saúde, o primeiro documento foi publicado em 1975, denominado de “Salud: documento de política setorial”, e apresentou a concepção e as propostas do BIRD para a reforma dos sistemas de saúde nos países em desenvolvimento. (FIGUEIREDO, 2006).

programas de transferência de renda em execução na América Latina. A exemplo disso temos o Programa Bolsa Família no Brasil, que está diretamente vinculado a política de saúde e de educação. Portanto, as políticas compensatórias, que têm como prioridade atender aos grupos populacionais pobres e extremamente pobres, consubstanciam, em parte, a proposta dos organismos internacionais de focalização dos gastos públicos na esteira da implementação das reformas estruturais que contribuem para o aumento da pobreza e da desigualdade social. Desta forma, a educação e a saúde contribuem para criar as condições favoráveis mínimas para a implementação das políticas de ajuste econômico, visando à estabilidade política e social.

Nesse sentido, na década de 1990 entram em cena as medidas de combate a pobreza, materializadas particularmente por meio dos Programas de Transferência de Renda às famílias pobres, direcionados e financiados por organismos internacionais, elucidativa é afirmação de Mattei (2010):

Para o Banco Mundial (2003), que tem financiado a maior parte desses programas na América Latina, Ásia e África, o objetivo básico das transferências monetárias é auxiliar economicamente as famílias que vivem abaixo da linha de pobreza e que nem sequer conseguem enviar suas crianças às escolas e participar das atividades básicas de saúde. Acredita-se que com essa transferência de recursos é possível elevar o nível social das famílias e integrá-las ao conjunto da sociedade. (MATTEI, 2010, p. 10).

A pobreza, até o momento marginalizada da agenda pública, agora, deveria ser atacada *severamente*, como estratégia necessária a manutenção da reprodução ampliada do capital em escala global, fazendo frente ao desemprego que só fazia engrossar suas fileiras. Dado o esgotamento do pacto do pleno emprego nos países europeus e a onda neoliberal que varreu o século XX, inicia-se o debate internacional sobre as políticas de renda mínima, como medida política para o fenômeno da pobreza absoluta. Estamos diante do inevitável fracasso do mercado capitalista de trabalho e de consumo, proclamado como *instância de satisfação das necessidades básicas* para a totalidade da população trabalhadora.

Assim, em boa parte dos países periféricos, processava-se um relativo adensamento de programas sociais, especialmente dirigidos aos grupos vulnerabilizados, corroborando para reforçar os efeitos redistributivos do sistema de proteção social

Tratava-se de reorientar o gasto social de modo a que pelo menos em parte, atendesse ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos do ajustamento recessivo sobre emprego, renda e redução dos serviços sociais. A focalização do gasto, a opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres e vulneráveis passaram a compor o núcleo duro da estratégia de reforma da área social. (DRAIBE, 1997, p. 216).

Tal perspectiva de focalização dos gastos sociais reflete a concepção do Banco Mundial, importante órgão financiador de programas dessa natureza, de que a distribuição mais equitativa de renda pessoal, depende da distribuição de ativos, como terra, crédito, *capital humano*¹⁴ e do funcionamento dos mercados.

Segundo Medeiros (2001, p. 167), a proposta do Banco Mundial é que “corrigindo falhas atribuídas essencialmente aos mercados de ativos (capital humano, crédito, terras) o livre mercado acabará por remunerar de forma socialmente adequada os diferentes participantes da força de trabalho”. É o retorno (sempre presente!) da mão invisível¹⁵ “afagando” o trabalhador e conduzindo-o aos “porões do capitalismo”.

Nesse sentido, o pensamento liberal, sempre presente em nossa sociedade, é pressuposto básico para compreendermos como a condicionalidade da educação, critério obrigatório para o efetivo direito da família ao Programa Bolsa Família, expressa os valores presentes no ideário da escola pública moderna, vinculado à afirmação da igualdade de oportunidades. Na seção seguinte, discorreremos sobre os fundamentos do pensamento liberal, bem como sua relação com a produção da escola moderna, atentando para o reconhecimento – em nível ideológico – do papel da educação como instrumento de ascensão social. Esses elementos são fundamentais para iluminar a análise do objeto, sobretudo no terceiro capítulo.

¹⁴ A *Teoria do Capital Humano*, formulada por Theodore W. Schultz na década de 1940, inicialmente sofreu sérias críticas com base nas teorias econômicas clássicas, contrárias à concepção do homem como uma forma de capital. Shultz acreditava que a evidência do progresso científico não era suficiente para explicar certos ganhos de produtividade, os quais estavam também associados ao investimento no homem (SCHULTZ, 1973).

¹⁵ Alusão ao termo utilizado por Adam Smith em *A Riqueza das Nações* (1776).

CAPÍTULO II

AS FACETAS DA IDEOLOGIA LIBERAL: A EMERGÊNCIA DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

O debate inicial que remonta a década de 1970 no Brasil, e a proposta de uma política de renda mínima apresentada no início dos anos 1990 não propunham a vinculação da transferência de renda a contrapartidas ou obrigações por parte daqueles que a recebessem¹⁶. Contudo, já desde o modelo que antecedeu o Programa Bolsa Família, o Bolsa Escola são criadas condicionalidades para a manutenção do benefício.

Especificamente relacionado ao Programa Bolsa Família, há um conjunto de exigências que traduzem as contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias, como exigência para a garantia de acesso e de permanência no Programa. Segundo a Portaria GM/MDS n. 321 de 29 de setembro de 2008 (conforme anexo 1), normativa que regulamenta a gestão das condicionalidades, estas visam reforçar o direito de acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, promovendo assim a melhoria das condições de vida dos beneficiários. As condicionalidades do PBF no âmbito da educação em nível fundamental, de acordo com o art. 2º da portaria, é a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade¹⁷.

A condicionalidade apontada para o ensino fundamental se constitui como critério obrigatório para o recebimento do benefício monetário. O seu descumprimento acarreta para os beneficiários diversas punições, que vão desde a advertência, o bloqueio, a suspensão, até o cancelamento do benefício. As condicionalidades são apresentadas com o precípuo objetivo de garantir o acesso aos direitos sociais básicos pelas famílias inseridas no Programa, tendo em vista

¹⁶No terceiro capítulo retomaremos o percurso histórico de constituição do Programa Bolsa Família, atual programa de transferência de renda condicionada no Brasil.

¹⁷No que se refere à educação, há também a condicionalidade direcionada aos adolescentes entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Variável Jovem – BVJ, que é a frequência escolar mínima de 75%. No âmbito da saúde, as condicionalidades do PBF correspondem: ao comparecimento das gestantes e nutrizes às consultas de pré-natal e da participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e, o cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil para as crianças menores de 7 anos. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

que essa política se orienta para a potencialização da família como unidade de referência, no sentido de geração de impactos positivos que possam contribuir para a sua autonomização.

Essas regras do programa, a partir da condicionalidade, vinculam de forma decisiva a política de assistência social à escola. Neste sentido, essa política parece estabelecer novos parâmetros para a afirmação da ideologia liberal que atribui à escola a função de mecanismo fundamental de igualdade de oportunidades. Vinculação esta, que retoma os velhos, porém, sempre presentes, pressupostos ideológicos que reafirmam em outra instância que a responsabilidade de superação de um problema estrutural-econômico de um país, se resolveria mediante a passagem de todos pela escola, com políticas educativas adequadas.

Assim, o PBF justifica as condicionalidades, tanto do campo da saúde como da educação, na possibilidade de, em médio prazo, romper com a pobreza intergerações mediante o oferecimento de melhores condições de saúde e de educação. A educação, nesse sentido, contribuiria decisivamente para uma melhor colocação (ou a possibilidade real de inserção) no mercado de trabalho. Oportunizando a igualdade de oportunidades no acesso e permanência na escola, conseqüentemente haveria também o incremento no capital humano dessas famílias.

Dessa forma, apesar da constituição de programas de renda mínima vinculando condicionalidades com o campo da educação ser recentes, esta exigência guarda nexos com velhos valores presentes na construção da escola pública, à medida que atualiza a promessa liberal da igualdade de oportunidades via esfera educacional. Para tanto, a fim de empreender a análise da condicionalidade da educação no acesso à renda mínima, especificamente no Programa Bolsa Família, cumpre resgatar alguns elementos presentes no pensamento liberal, bem como com relação ao papel social atribuído à educação nesta perspectiva.

2.1 Fundamentos do pensamento liberal clássico

O estudo dos fundamentos do pensamento liberal é tarefa essencial se visamos compreender em que se fundamenta a crença de uma sociedade aberta e do papel ímpar da educação na construção desta sociedade. Esses fundamentos

estão na base da produção da escola pública moderna e, atualmente, legitimam também a condicionalidade da educação no PBF. Sendo assim, o entendimento do pensamento liberal permite desvelar em que medida este mesmo ideário vem sendo reiterado no âmbito da política socioassistencial.

O liberalismo só pode ser compreendido em sua relação com o momento histórico de ascensão de um novo modelo de sociedade no final da Idade Média, e como produto ideológico de uma classe social: a burguesia. Assim, o liberalismo é a bandeira revolucionária da burguesia, instaurando nova visão de mundo assentada sob outros princípios, como a liberdade, a igualdade, a democracia, o individualismo e a propriedade privada.

Alves (2007) destaca o fato do liberalismo, enquanto visão de mundo da classe burguesa, ser anterior ao liberalismo enquanto doutrina, e ter se originado, historicamente, em torno do século X:

Tal visão de mundo começou a ser construída no interior das disputas encetadas pelos habitantes dos burgos contra os senhores feudais. Essas lutas visavam, de início, principalmente, a criar condições favoráveis ao desenvolvimento das trocas de mercadorias. Já o liberalismo enquanto doutrina, formalizado a partir de fins do século XVII e constituído, plenamente, no século XVIII, só pode ser entendido como o ponto de chegada do processo de amadurecimento da visão de mundo burguesa. Nada há no liberalismo que não tenha sido suscitado pela própria existência burguesa. Não há qualquer bandeira liberal que não tenha nascido das lutas da burguesia contra as forças feudais. (ALVES, 2007, p. 77).

A doutrina liberal, produto da modernidade, nasce com o capitalismo e se configura como concepção de homem, de mundo, e de ideologia deste modo de produção. Constitui-se, pois, em um conjunto de ideias que tem como finalidade assegurar a liberdade individual e a propriedade privada sob um novo modo de produção econômico: o capitalismo.

O pensamento liberal deve sua gênese aos trabalhos sobre política publicados no século XVII pelo filósofo inglês John Locke (1632-1704). Já no século seguinte, o liberalismo econômico ganha força com as ideias defendidas pelo filósofo e economista escocês Adam Smith (1723-1790). Os séculos XVII e XVIII marcam a origem e o apogeu do liberalismo, contudo sua gênese não ocorreu no mesmo período nos diferentes países. Chauí (2000), identifica que o liberalismo se consolidou na Inglaterra em 1668, com a chamada Revolução Gloriosa, já nos

Estados Unidos consolida-se com a luta pela Independência em 1776, e o restante da Europa somente após a Revolução Francesa de 1789.

Locke opõe-se à concepção de Estado de Natureza defendida por Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Thomas Hobbes (1588-1679). Para Rousseau, o homem é originalmente *bom* e vive feliz até o momento em que alguém cerca um terreno e o toma como seu, ou seja, até a origem da propriedade privada. Portanto, a propriedade privada em Rousseau tinha uma conotação negativa no âmbito das relações humanas, nos termos do autor:

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: 'Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!'. (ROUSSEAU, 2001, p. 29-30).

A propriedade privada aparece, portanto, no pensamento rousсенiano, como o fundamento que permitiu a passagem do Estado de Natureza para o Estado de Sociedade.

Diferentemente de Rousseau, Hobbes entendia o homem como o *lobo do homem*, o que implicava em um Estado de Natureza em que os homens conviviam em um estado de *guerra de todos contra todos*, necessitando a constituição de uma autoridade com plenos poderes sobre os homens. Essa concepção, para Locke, justificava o Absolutismo, materializado na figura do Monarca, como único meio para manter a paz e a harmonia.

A concepção contratualista de Hobbes e Rousseau para explicar a passagem do Estado de Natureza à sociedade civil, não era suficiente para legitimar a nova classe social em ascensão, a qual necessitava de uma teoria que lhe assegurasse a garantia da propriedade privada. No pensamento político de Hobbes e Rousseau, a propriedade privada é um direito civil e não um direito natural, sendo, portanto, resultado do contrato social e um decreto do soberano. Essa garantia, do ponto de vista político-ideológico, surge com a defesa da propriedade privada como direito natural formulada por Locke.

Embora o capitalismo estivesse em vias de consolidação e o poderio econômico da burguesia fosse incontestado, o regime político

permanecia monárquico e o poderio político e o prestígio social da nobreza também permaneciam. Para enfrentá-los em igualdade de condições, a burguesia precisava de uma teoria que lhe desse legitimidade tão grande ou maior do que o sangue e a hereditariedade davam à realeza e à nobreza. Essa teoria será a da propriedade privada como direito natural e sua primeira formulação coerente será feita pelo filósofo inglês Locke, no final do século XVII e início do século XVIII. (CHAUÍ, 2000, p. 519).

As ideias de Locke se fundam na crença dos *direitos naturais do indivíduo*, como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para a conservação de ambas. A conquista destes bens se dá mediante o trabalho, categoria que justificaria e legitimaria o direito natural à propriedade.

Embora a Terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma *propriedade* em sua própria pessoa. A esta ninguém tem direito algum além dele mesmo. O *trabalho* de seu corpo e a *obra* de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Qualquer coisa que ele então retire do Estado com que a natureza a proveu e deixou, mistura-a ele com o seu trabalho e junta-lhe algo que é seu, transformando-a em sua *propriedade*. Sendo por ele retirada do Estado comum em que a natureza a deixou, a ela agregou, com esse trabalho, algo que a exclui do direito comum dos demais homens. Por ser esse *trabalho* propriedade inquestionável do trabalhador, homem nenhum além dele pode ter direito àquilo que a esse *trabalho* foi agregado, pelo menos enquanto houver bastante e de igual qualidade deixada em comum para os demais. (LOCKE, 2005, p. 407-409).

A ação de transformar a natureza por intermédio do trabalho determinaria a fixação da *propriedade*. Para o filósofo, Deus fez uma obra, o mundo, o qual como resultado do trabalho divino a ele pertence, é sua propriedade. Deus ao criar o homem à sua imagem e semelhança, deu-lhe o mundo para que nele reinasse, porém ao ser expulso do Paraíso, não lhe retirou o domínio do mundo, mas lhe disse que o teria com o suor de seu rosto. Desse modo, “Deus instituiu, no momento da criação do mundo e do homem, o direito à propriedade privada como fruto legítimo do trabalho. Por isso, de origem divina, ela é um direito natural” (CHAUÍ, 2000, p. 519-520).

Nesse sentido, cabe ao Estado a finalidade de garantir o direito natural à propriedade. A burguesia não apenas encontra os argumentos que a legitimam como classe social, como emerge como superior perante a nobreza e a realeza, pois tem no trabalho o fundamento para a apropriação da propriedade privada, enquanto

as demais classes não conquistaram esse direito por consequência do seu empenho e esforço laborais. O burguês passa a se reconhecer como superior social e moralmente não apenas dos nobres, mas também superior aos pobres. Chauí (2000) destaca no pensamento de Locke a sua defesa para esta máxima:

De fato, se Deus fez todos os homens iguais, se a todos deu a missão de trabalhar e a todos concedeu o direito à propriedade privada, então, os pobres, isto é, os trabalhadores que não conseguem tornar-se proprietários privados, são culpados por sua condição inferior. São pobres, não são proprietários e são obrigados a trabalhar para outros seja porque são perdulários, gastando o salário em vez de acumulá-lo para adquirir propriedades, ou são preguiçosos e não trabalham o suficiente para conseguir uma propriedade. (CHAUÍ, 2000, p. 520).

Essa máxima, base política-ideológica do liberalismo na defesa da propriedade privada, está presente de modo cada vez mais naturalizado e legitimado nas relações sociais e na luta de classes, e possui papel central na naturalização das desigualdades sociais e na culpabilização do indivíduo pelas iniquidades geradas pela contradição do próprio sistema econômico.

Enquanto sistema de ideias da classe burguesa na consolidação do modo de produção capitalista, o liberalismo traz consigo o individualismo, que integra, ao lado da propriedade privada, da igualdade, da liberdade e da democracia, os princípios gerais da doutrina liberal. A bandeira da igualdade de direitos e oportunidades, do respeito às capacidades individuais, da possibilidade de ascensão social via exclusiva do desenvolvimento de habilidades individuais e não de elementos externos ao indivíduo, justificam em última instância a desigualdade e legitimam a pobreza.

Chauí (2000) atenta à tríplice função do Estado defendida pela teoria liberal – primeiramente com Locke e depois com os realizadores da independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, e finalmente, no século passado, com pensadores como Max Weber – no sentido não de criar ou instituir a propriedade privada, mas de garanti-la e defendê-la da nobreza e dos pobres:

- 1) Garantir o direito natural de propriedade, mediante as leis e o uso legal da violência (exército e polícia), sem, contudo, interferir na vida econômica, uma vez que não tendo instituído a propriedade, o Estado

não tem poder para nela interferir. Cumpre ao Estado respeitar a liberdade econômica dos proprietários privados;

- 2) Considerando que os proprietários estabelecem as regras e normas da vida econômica, entre o Estado e o indivíduo intercala-se uma esfera social, a sociedade civil, sobre a qual exerce a função de garantidor e árbitro dos conflitos por meio das leis e da força;
- 3) O Estado, embora tenha o direito de legislar sobre a esfera da vida pública, não tem o direito de intervir sobre a consciência dos governados. Deve garantir a liberdade de pensamento e só poderá exercer censura quando houver risco para o próprio Estado.

A defesa da propriedade privada é um princípio fundamental do pensamento liberal, haja vista que por intermédio dela é possível a manutenção das relações capitalistas de produção. No entanto, a conquista da propriedade privada não é, na concepção liberal, uma possibilidade concreta para todas as pessoas, pois estando assentada sobre o trabalho, e sendo este resultado das habilidades e competências de cada indivíduo, apenas uma minoria irá usufruir – por conta do seu mérito próprio – dos benefícios da propriedade privada. Desse modo, os princípios liberais se contrapuseram à *ordem iníqua* defendida pelo antigo regime feudal, ao passo que a ordem capitalista propunha o respeito às desigualdades *naturais* em uma sociedade *aberta* e, portanto, a possibilidade de mobilidade social de base meritocrática.

No estado natural de Locke os homens viviam originalmente em uma condição em que prevaleciam a liberdade e a igualdade, sem a existência de um governo que controlasse a vida em sociedade, e a única lei era a lei da natureza, em que cada indivíduo colocava em execução para proteger os seus direitos.

O estado de natureza tem para governá-lo uma lei de natureza, que a todos obriga; e a razão, em que essa lei consiste, ensina a todos aqueles que a consultem que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deveria prejudicar a outrem em sua vida, saúde, liberdade ou posses. (LOCKE, 2005, p. 384).

Entretanto, os inconvenientes deste estado natural, a confusão e a insegurança, impulsionaram a instituição de um governo, cujo poder, diferentemente da concepção hobbesiana, não era absoluto, mas o de executar a lei natural, ou seja, a defesa dos direitos à vida, à liberdade e à propriedade.

O governo civil é o remédio adequado para as inconveniências do estado de natureza, que certamente devem ser grandes; quanto aos homens é facultado serem juizes em suas próprias causas, pois é fácil imaginar que aquele que foi injusto a ponto de causar injúria ao irmão dificilmente será justo o bastante para condenar a si mesmo por tal. (LOCKE, 2005, p. 392).

Sendo assim, na concepção lockeana, a instituição de um governo, é necessária para assegurar aos homens o livre desenvolvimento dessas potencialidades, garantindo o respeito à individualidade de cada sujeito. O *individualismo* é o princípio que considera o indivíduo enquanto sujeito que deve ser respeitado por possuir talentos e aptidões próprios, em uso ou em potencial, cabendo ao Estado permitir a cada indivíduo o desenvolvimento desses talentos, em competição com os demais, ao máximo da sua capacidade.

O individualismo acredita terem os diferentes indivíduos atributos diversos e é de acordo com eles que atingem uma posição social vantajosa ou não. Daí o fato de o individualismo presumir que os indivíduos tenham escolhido voluntariamente (no sentido de fazerem aquilo que lhes interessa e de que são capazes) o curso que os conduziu a um certo estágio de pobreza ou riqueza. Se a autoridade não limita nem tolhe os indivíduos, mas, ao contrário, permite a todos o desenvolvimento de suas potencialidades, o único responsável pelo sucesso ou fracasso social de cada um é o próprio indivíduo e não a organização social. (CUNHA, 1980, p. 29).

Esse princípio, ao passo que rejeita a estratificação social fixa, também fornece à doutrina liberal os argumentos para a aceitação da sociedade de classes, legitimando a espoliação de uma classe social sobre a outra no contexto da sociedade capitalista. O conceito de individualismo por vezes recebe a conotação de egoísmo, o que tem sido rebatido por alguns liberais como uma interpretação vulgar do termo. Entre eles, destaca-se Barros (1992), o qual define o individualismo como:

Sinônimo de confiança no indivíduo e convite ao seu esforço, à procura da máxima tensão de suas forças em busca de seus próprios alvos, sem que isso represente, de maneira alguma, desconhecimento do outro ou desrespeito ao outro, isto é, sem que se confunda, como o sugerem os coletivistas, como forma vulgar de egoísmo. (BARROS, 1992, p. 46).

O autor entende o individualismo como “a base mesma da concepção liberal de vida” (BARROS, 1992, p. 45), que é a mais rica e nobre concepção. Assim, não

admite que esteja vinculada a uma conotação negativa nem que se estabeleçam conexões entre os termos.

Na doutrina liberal um princípio que está intimamente associado ao individualismo, e que lhe empresta o próprio nome, é a *liberdade*. Pleiteia-se, primeiramente, a liberdade individual, decorrendo dela todas as demais: liberdade econômica, intelectual, religiosa e política. A liberdade, nesta doutrina, é condição necessária para a defesa da ação e das potencialidades de cada indivíduo.

O liberalismo vale-se do princípio da liberdade para combater privilégios conferidos ao indivíduo em função de credo ou nascimento, prática comum no antigo regime econômico e que não mais encontravam respaldo na sociedade capitalista. De acordo com Cunha (1980, p. 29), “o princípio da liberdade presume que um indivíduo seja tão livre quanto outro para atingir uma posição social vantajosa, em virtude de seus talentos e aptidões”.

A aplicação da noção de liberdade no domínio econômico está presente de modo contundente no pensamento do economista e filósofo escocês Adam Smith (1723-1790). Para Smith, a *perfeita liberdade* é o remédio mais eficaz para a reprodução dos bens de consumo, para o incremento da renda anual da sociedade, sendo o progresso geral da sociedade determinado pelo progresso individual. Portanto, são os interesses individuais os promotores do progresso social, conforme esclarece:

A renda anual de cada sociedade é sempre exatamente igual ao valor de troca da produção total anual de sua atividade, ou, mais precisamente, equivale ao citado valor de troca. Portanto, já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções [...]. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. (SMITH, 1996, p. 437-438).

O livre funcionamento da economia desempenha, na visão de Smith, um papel que vai ao encontro das leis naturais, e que estabelece naturalmente a harmonia entre os interesses individuais e coletivos. Para Smith, essa mão invisível que promove esse resultado coletivo, porém não planejado individualmente, produziria benefícios para toda a sociedade. Por isso, o economista ataca veementemente o intervencionismo do Estado, vendo como obstáculos à livre circulação e reprodução do capital.

Conseqüentemente, uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas. O soberano fica totalmente desonerado de um dever que, se ele tentar cumprir, sempre o deverá expor a inúmeras decepções e para essa obrigação não haveria jamais sabedoria ou conhecimento humano que bastassem: a obrigação de superintender a atividade das pessoas particulares e de orientá-las para as ocupações mais condizentes com o interesse da sociedade. (SMITH, 1996, p. 169)

De acordo com o sistema de liberdade natural proposto por Smith, indica que são apenas três os deveres do soberano:

Primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade. (SMITH, 1996, p. 169-170).

Como se percebe, no terceiro dever do soberano Smith não exclui totalmente a intervenção do Estado. Inclusive aborda no volume II de sua obra *A Riqueza das Nações* a intervenção em algumas áreas, como é o caso da educação. Essa intervenção, contudo, deveria se dar somente quando os meios privados não puderem fazer melhor que o Estado¹⁸.

¹⁸Apesar de Smith ser contrário a necessidade de escola para todos, justificando seu posicionamento por meio da divisão do trabalho – pois não é preciso que todos estudem, já que devem trabalhar –

Outro valor central na doutrina liberal é a igualdade. Quando se fala de igualdade no liberalismo não significa igualdade de condições materiais, mas sim igualdade de oportunidades. A igualdade pressupõe o respeito às diferenças subjetivas e garante a naturalização e conformação frente às diferenças objetivas dos indivíduos.

Logo, como os indivíduos não são todos iguais em seus talentos e capacidades, também não podem ser iguais em suas riquezas. Para Voltaire, de acordo com Laski (1973, apud CUNHA, 1980, p. 31), “não temos, todos, talento igual e a propriedade é, em geral, uma retribuição ao talento. A propriedade igual para todos é um simples quimera; só poderia ser obtida por espoliação injusta”, e conclui em seguida: “é impossível em nosso feliz mundo, que os homens que vivem em sociedade não se dividam em duas classes: os ricos e os pobres”.

Cunha (1980) ao analisar a educação e o desenvolvimento social no Brasil desde uma perspectiva crítica, traz importante contribuição sobre o papel ideológico de instrumento de construção de uma sociedade aberta atribuído à educação pela doutrina liberal. O autor atenta para o fato de que a desigualdade social se funda, no pensamento liberal, na desigualdade inerente ao homem. Assim, como os homens não são individualmente iguais, não se pode querer que sejam socialmente iguais, “pelo contrário, a igualdade social é nociva, pois provoca uma padronização, uma uniformização entre os indivíduos, o que é um desrespeito à individualidade de cada um” (CUNHA, 1980, p. 31).

Trata-se, portanto, de igualdade perante a lei, igualdade de direitos, igualdade civil e política. A desigualdade material é perfeitamente coerente com o princípio liberal de igualdade, ficando a igualdade restrita ao plano das oportunidades.

Rousseau, em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, introduz a premissa de que ao gênero humano competem duas espécies de desigualdades: a natural ou física e a moral ou política. A primeira, estabelecida pela natureza, se caracteriza pelas diferenças biológicas entre os homens como a diferença “das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito e da alma”, não sendo possível, por sua própria natureza, precisar qual é a essência dessa desigualdade.

defende que a educação seja laica e científica. Conforme afirma: “a ciência é o grande antídoto para o veneno do fanatismo e da superstição, e quando todas as classes superiores da população estivessem imunizadas contra esse veneno, as classes inferiores não poderiam ficar muito expostas a ele”. (SMITH, 1996, p. 255).

Já a segunda forma de desigualdade é estabelecida pelo consentimento dos próprios indivíduos, e consiste no privilégio que uns têm em relação a outros: “depende de uma espécie de convenção e que é estabelecida ou, pelo menos autorizada, pelo consentimento dos homens”, apresentando uma causalidade social e expressando-se nos “vários privilégios de que gozam alguns em prejuízo de outros”. (ROUSSEAU, 2001, p. 12).

Rousseau atribuí à propriedade privada a origem do conflito e da desigualdade social entre os homens, sendo necessário o estabelecimento de um pacto ou contrato social para garantir a igualdade de direitos e a convivência pacífica em sociedade. Aponta como premissa que deve servir de base a todo o sistema social que esse pacto não destruiu a igualdade natural, mas o substituiu por uma igualdade moral, legitimando a desigualdade física que a natureza instituiu, “fazendo com que estes, conquanto possam ser desiguais em força ou em talento, se tornem iguais por convenção e por direito”. (ROUSSEAU, 2002, p. 13).

Por conseguinte, a aplicação do princípio da igualdade não significa a eliminação das desigualdades sociais, mas o seu reconhecimento.

A respeito da igualdade, não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda violência e não se exerça jamais senão em virtude da classe e das leis; e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constrangido a vender-se: o que supõe, por parte dos grandes, moderação de bens e de crédito, e, do lado dos pequenos, moderação de avareza e ambição. Essa igualdade, dizem, é uma quimera especulativa, que não pode existir na prática; contudo, se o abuso é inevitável, segue-se que se não deve ao menos regulamentá-lo? É precisamente porque a força das coisas tende sempre a destruir a igualdade que a força da legislação deve sempre tender a conservá-la. (ROUSSEAU, 2002, p. 26).

Destarte, a contradição entre a igualdade desejada, que é a igualdade de direito e a desigualdade consentida, se resolve, ao nível das ideias, pelo estabelecimento de regras e normas jurídicas que possibilitem a cada indivíduo a disputa de posições privilegiadas, sem distinção. Isso permite que na doutrina liberal se reconheça as desigualdades sociais e o direito de recompensa material pelos indivíduos mais talentosos e capazes. (CUNHA, 1980).

O quinto princípio do liberalismo que vamos abordar se refere à *democracia*, o qual é exigência para a afirmação dos princípios do individualismo, da propriedade,

da liberdade e da igualdade. A democracia se designa ao direito de todos os indivíduos participarem do governo, de modo direto ou indireto por meio de representantes escolhidos por eles próprios. Se trata, portanto, de uma democracia representativa.

Se cada indivíduo é livre e igual perante à lei, e ao buscar o melhor para si os seus interesses individuais convergem para o melhor para toda a sociedade, então a democracia liberal é um método capaz de garantir o progresso social e o respeito aos direitos individuais.

A democracia liberal é o método de governo que se propõe a assegurar à comunidade nacional que todos os indivíduos se atenham às regras do jogo da competição política, assim como competem pela riqueza disponível da nação. (CROMWELL COX, 1964 apud CUNHA, 1980, p. 33).

A defesa da democracia tem como pano de fundo a contraposição à concepção teocrática do poder e, por conseguinte, a luta contra as monarquias absolutas por direito divino dos reis. No século XVII, o absolutismo, atingindo seu auge, enfrentaria inúmeros movimentos de oposição motivados pelas ideias liberais em curso. Inicialmente, na primeira fase do capitalismo comercial, o apoio dos reis foi fundamental para garantia da ordem e segurança. Contudo, posteriormente, o absolutismo é criticado pela sua intervenção, impedindo a livre economia. (LASKI, 1973).

Com a concepção de direito natural dos indivíduos e de sociedade civil, baseada nas relações entre indivíduos livres e iguais por natureza, revoga-se a ideia de hierarquia. Com a noção de contrato social – passagem do pacto de submissão à de pacto social entre indivíduos livres e iguais – revoga-se a ideia da origem divina do poder e da justiça fundada nas virtudes do bom governante. (CHAUÍ, 2000).

Cunha (1980) atenta para o fato de nem todos os teóricos do liberalismo serem democratas, como é o caso de Voltaire que faz restrições à participação popular no governo, com interesse voltado para a garantia da segurança dos interesses dos indivíduos bem sucedidos do que dos interesses gerais da sociedade. Em contraposição, Rousseau, fundador da moderna doutrina democrática, destina especial importância à instauração de um governo popular, um governo da maioria, muito embora reconhecesse as dificuldades disso:

Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contraria a ordem natural o grande número governar, e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma da administração. (ROUSSEAU, 2002, p. 33).

Essa contradição entre a proposta de um governo da maioria e sua impossibilidade prática é resolvida através da representação parlamentar, de modo a garantir que uma maioria sintá-se representada politicamente.

O conceito de democracia ganha maior ênfase no século XIX e XX, juntamente com as revisões sofridas pelo liberalismo tanto no plano teórico como no nível da organização do Estado. Nesta fase do liberalismo, democracia e Estado ganham ênfase, a primeira como tema central e o segundo com uma redefinição do seu papel:

Os traços marcantes desse liberalismo são: ampliação dos direitos políticos aos não-proprietários e a conseqüente incorporação do tema da democracia; surgimento da legislação trabalhista e do direito a organização dos trabalhadores (sindicatos); redefinição do papel do Estado e suas relações com a sociedade civil. [...] Essa ampliação dos direitos políticos, típica da segunda fase do liberalismo, se dá de maneira contraditória. Por um lado, como produto da pressão política advinda dos não-proprietários, por outro, a burguesia amplia os direitos políticos, ao mesmo tempo em que cria mecanismos de educação das forças que a estão pressionando. Ao ampliar tais direitos, a burguesia o faz de maneira a manter o controle. [...] No liberalismo dessa etapa, o individualismo metodológico é substituído pela visão dos indivíduos organizados e representados como entes coletivos. (PEIXOTO, 1998, p. 119-120).

[...] o tema da democracia constituía-se em tema central e vinha revestido de uma redefinição do papel e composição do Estado, ampliação dos direitos sociais e de cidadania burguesa e pela idéia de um planejamento econômico e político de mais longo prazo, que pudesse manter o mundo capitalista, segundo as regras de sua fase monopolista, por meio das quais se dariam a acumulação do capital e a manutenção do domínio econômico, político e social dos monopólios internacionais, mediante a consolidação da hegemonia burguesa em cada país (PEIXOTO, 1998, p. 269-270).

Não nos aprofundaremos nas diversas fases do liberalismo por não ser o objeto de pesquisa, mas cumpre destacar que ele surge como expressão historicamente necessária para a estruturação e consolidação do capitalismo. A história da doutrina liberal é a história do próprio modo de produção capitalista. Assim, o liberalismo ao longo da história passa por sucessivas transformações a fim de acompanhar os diferentes estágios de desenvolvimento do modo de produção

econômico¹⁹. O liberalismo, de acordo com Warde (1984, p. 26) “não é só a primeira ideologia, mas é fundante da própria ideologia como categoria concreta da ordem capitalista”.

Os princípios que estão na base do pensamento liberal clássico – e que, mesmo com algumas variações, o acompanharam em sua trajetória até os dias atuais – possuem uma estreita ligação entre si. Individualismo, liberdade, propriedade privada, igualdade e democracia, só existem em relação um com o outro, da qual resultaria uma sociedade aberta, de homens livres e iguais em suas oportunidades de ascensão social.

O liberalismo, como exposto, não é um ideário que defende a igualdade entre os homens no seu sentido social e econômico, mas sim, defende a igualdade de base meritocrática. Por isso, todas as categorias centrais presentes no pensamento liberal compõe o arcabouço ideológico que sustenta a igualdade de oportunidades como ferramenta possível e concreta de mobilidade social em uma sociedade *livre e igualitária*. Na seção seguinte abordaremos um dos mecanismos centrais, na perspectiva liberal, na execução desta tarefa: a educação escolar.

2.2 Da produção da escola pública ao papel ideológico da educação na construção de uma sociedade aberta²⁰

O surgimento da escola pública moderna está intrinsecamente relacionado a celebração dos princípios liberais. Dessa forma, importa compreender o marco teórico que sustenta a concepção de que a educação escolar é caminho para a construção de uma sociedade aberta, uma vez que esse argumento endossa o

¹⁹Warde (1984) divide o liberalismo em três fases, de acordo com o estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista. A primeira fase está relacionada com a consolidação da ordem capitalista, momento em que a burguesia surge como classe revolucionária. A segunda fase do liberalismo corresponde ao que denomina de liberalismo de transição, por estar relacionada ao momento transição do capitalismo concorrencial para monopolista. Fase ainda, em que a burguesia torna-se conservadora, satisfeita com seu *status quo*, e direcionada para manutenção da concepção de ordem natural e estática. A terceira fase do liberalismo se refere ao desenvolvimento do capitalismo em sua fase de ampliação do capitalismo monopolista. Esta fase é denominada de liberalismo multifacetado.

²⁰ Tomamos emprestada a expressão “produção da escola pública” utilizada pelo educador Gilberto Luiz Alves.

discurso de defesa e legitima a transferência de renda com condicionalidade no campo da educação.

As bases presentes na emergência da escola pública moderna estão estreitamente associadas, de acordo com Alves (2007), aos preceitos postulados pelo movimento da Reforma Protestante. Esses preceitos são também incorporados a outros movimentos – como a Revolução Francesa – que se seguiram em contraposição à ordem político-econômica e em defesa de um novo modelo de sociedade que atendesse a classe social emergente, a burguesia.

Nesse sentido, o século XVII é marcado pela efervescência epistemológica de intelectuais que se preocuparam com o debate dos métodos e procedimentos mais eficazes para a apreensão do conhecimento. Essas discussões se contrapuseram ao modelo teológico vigente, e emergiram propostas educacionais que se baseavam em uma tendência racional e humanista. Surgiram projetos de civilidade, manuais didáticos, roteiros, iniciativas inovadoras de ações para orientar educadores e famílias quanto ao modo mais adequado de educar as crianças e as gerações futuras. A pedagogia assumiu uma dimensão nova, um caráter de continuidade na busca de soluções para o ensino e a aprendizagem. (ROCHA, 2005).

Essa nova dimensão foi referendada na primeira proposta educacional centrada na preocupação de “ensinar tudo a todos”, e que implicava também em uma concepção original de instituição escolar, surgida em meados do século XVII com a publicação da obra *Didática Magna*, do bispo protestante Iohannis Amos Comenius. Logo na apresentação da obra, destaca essa preocupação com o ensino amplo e direcionado para todos, definindo sua obra como um

Tratado da arte universal de ensinar tudo a todos ou processo seguro e excelente de instituir, em todas as comunidades de qualquer Reino cristão, cidades e aldeias, escolas tais que toda a juventude de um e de outro sexo, sem excetuar ninguém em siveiarte alguma, possa ser formada nos estudos, educada nos bons costumes, impregnada de piedade, e, dessa maneira, possa ser, nos anos da puberdade, instruída em tudo o que diz respeito à vida presente e à futura, com economia de tempo e de fadiga, com agrado e com solidez. (COMENIUS, 2001, p. 11).

Comenius concebeu a chamada Pedagogia Moderna, mediante uma teoria humanista e espiritualista, cujo *locus* privilegiado da formação do homem era o ambiente escolar. Suas ideias resultaram em concepções modernas e propostas pedagógicas atualmente consideradas como progressistas, como o respeito ao

estágio de desenvolvimento da criança no processo de aprendizagem, a construção do conhecimento por meio da experiência, da observação e da ação e uma educação não punitiva, mas com diálogo, exemplo e ambiente adequado. Ainda entre as ações propostas pelo educador estão a união da família e da escola na educação da criança e dos jovens, o desenvolvimento do raciocínio lógico e do espírito científico e a formação do homem em suas múltiplas facetas (religioso, social, racional, político, afetivo e moral).

De acordo com Rocha (2005), Comenius entendia que a educação do homem deveria ser sistematizada, ordenada, coletiva, universal, e que o saber deveria atingir todas as pessoas e, para isso, era necessário um método homogêneo para o conhecimento. Considerando que a possibilidade de atingir o conhecimento adequado dependeria da experiência pessoal e da exploração dos sentidos, o ensino deveria iniciar cedo, sem nenhuma distinção de pessoa. Para o educador, todos eram dotados da mesma natureza humana, apesar de terem inteligências diversas.

Esse fundamento norteador da sua proposta pedagógica indicava que todos os indivíduos tinham condições de aprender, uma premissa ousada para aquele contexto histórico sob o jugo do poderio feudal e absolutista da Igreja Católica. Ao mesmo tempo, instaurava as bases para o reconhecimento da igualdade entre os homens e oportunamente a possibilidade de acesso à educação para todos. Ainda, popularizar o acesso à escola era uma ideia inovadora e significava, uma afronta ao sistema político e religioso vigente.

A possibilidade de instrução a todos permitiria a livre leitura e interpretação dos livros sagrados, entendida como um direito individual celebrado pela Reforma Protestante. Assim, para superar o entrave imposto pela prática religiosa católica, e “para realizar uma prática religiosa consequente com seu pressuposto, a religião reformada reconheceu a prévia necessidade de todos os fiéis terem o domínio da leitura e da escrita” (ALVES, 2007, p. 62-63).

Mesmo em decorrência de um imperativo imediatamente religioso, importa reconhecer a importância do movimento da reforma para a defesa da educação independente da condição econômica ou biológica, uma vez que pela primeira vez na história a alfabetização é assumida como uma necessidade geral dos homens.

Comenius, movido por uma necessidade histórica do seu tempo, idealizou uma instituição social especializada para assegurar educação a todos, e conforme

aponta Alves (2007), a comprovação de que essa necessidade penetrou amplamente os ideais da Reforma Protestante, evidenciou-se posteriormente no avanço da difusão da escola moderna nos estados de base protestante.

Alves (2007) chama a atenção ao fato de que neste momento, a responsabilidade educacional não foi atribuída ao Estado, mas delegada à família. Porém, quanto maior complexidade ganhava o processo de transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista, mais tornava-se evidente a impossibilidade da família assumir essa atribuição.

Não surpreende, portanto, que a reforma, em especial por meio da obra de Comênio, tenha concebido pioneiramente a escola moderna. No âmbito do discurso, a reforma marcou uma guinada importante ao defender, pela vez primeira na história, a escola para todos, independente das classes sociais. Mas, compreensivelmente, a reforma não foi além. Não defendeu uma escola laica e, sim, confessional. (ALVES, 2007, p. 63).

Não obstante, o fato de serem criadas escolas, tanto por iniciativa das comunidades como da Igreja Reformada, instigou o Estado a subsidiá-las, representando assim “um passo significativo para a instauração da escola pública, no futuro”. (ALVES, 2007, p. 64). O autor aponta que até a década de sessenta do século XIX, as nações capitalistas mais desenvolvidas vacilaram diante da possibilidade do Estado assumir a escola moderna. Fato que se deve a coerência com as formulações de economia política vinculadas ao pensamento de Adam Smith.

O liberalismo econômico de Smith defendia que o Estado não deveria se responsabilizar plenamente com a educação escolar, mas ter uma pequena participação nos custos, como o investimento na construção de pequenas escolas. Porém, o salário dos professores deveria ser pago pelos próprios alunos²¹, conforme segue

Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender

²¹Para Smith (1996), se o Estado passasse a pagar integralmente o salário dos professores, estes logo começariam a “negligenciar seu trabalho” (p. 245), ou ainda: “se a autoridade à qual o professor está sujeito couber não tanto à corporação da qual ele é membro, mas antes a algumas outras pessoas estranhas, por exemplo, ao bispo da diocese, ao governador da província ou talvez a algum ministro de Estado, sem dúvida não é muito provável que, nesse caso, se permita ao professor descuidar-se totalmente de seu dever” (p. 229).

os pontos mais essenciais da educação. O Estado pode facilitar essa aprendizagem elementar criando em cada paróquia ou distrito uma pequena escola, onde as crianças possam ser ensinadas pagando tão pouco que até mesmo um trabalhador comum tem condições de arcar com este gasto. (SMITH, 1996, p. 245).

Para Smith (1996), a divisão social do trabalho na sociedade capitalista já seria justificativa para o pouco investimento na educação, uma vez que não há necessidade de todos obterem instrução já que devem trabalhar. Contudo, defendia a necessidade do mínimo de instrução para os filhos dos trabalhadores (ensinamento do que considera essencial, como ler, escrever e calcular), a fim de que pudessem aprender antes de empregar-se.

O referencial smithiano sedimentou os argumentos dos porta-vozes da burguesia industrial inglesa até o final da primeira metade do século XIX. Conclusivamente descreve Alves (2007):

Em suma, o liberalismo associado à economia política concebeu a educação intelectual, unicamente, como um recurso para limitar os efeitos danosos da divisão do trabalho sobre os jovens trabalhadores. Nesse quadro, o discusso econômico não dava à escola pública espaço para difundir-se, pois pressupunha o antagonismo entre a expansão dessa instituição social e a reprodução da riqueza social. (ALVES, 2007, p. 67).

Apesar da proposta de Smith, no que se refere à educação, por um lado não ser de sua natureza pública e gratuita, por outro traz importante contribuição à defesa da educação laica e científica, mesmo que dualista – com adequação da educação para determinada classe social.

O modelo de educação laica, gratuita e universal vem com a revolução Francesa. Nesse sentido, a caracterização da instrução pública nestes moldes emerge como produto daquele movimento revolucionário burguês e do novo modelo econômico que se consolidava. Menos de três anos depois da tomada da Bastilha, em 14 de julho de 1789, data oficial do triunfo da Revolução Francesa, a Assembleia Nacional, que havia sido investida de poderes constituintes, recebeu um projeto de organização geral da instrução pública elaborado pelo marquês de Condorcet (1743-1794). Um dos líderes ideológicos da revolução, o matemático e filósofo ocupava uma cadeira de deputado pela cidade de Paris. Seu projeto, apresentado na ocasião, era uma tradução para o campo educacional dos ideais iluministas que nortearam o processo de revolução.

Assim como a data simboliza o fim do absolutismo e a vitória da democracia, tanto quanto a substituição da aristocracia pela burguesia no poder político e econômico, o projeto de Condorcet – embora não tenha sido aprovado pela assembleia – construiu o arcabouço de uma nova Educação. Por intermédio dele, a Revolução Francesa materializava a criação do modelo da escola do Estado-Nação: pública, gratuita, laica e universal.

Isso porque, o liberalismo clássico celebrava a necessidade do Estado burguês se libertar dos entraves colocados pela Igreja Católica à difusão da educação escolar.

Reivindicando a educação para todos, promovida pelo Estado e, tendo clareza das limitações postas pela situação de carência das famílias pobres, Condorcet contribuiu para a formulação dos princípios constitutivos da visão liberal clássica da escola pública: universal, gratuita, obrigatória e laica. Esse ideário, produzido no interior do movimento revolucionário, jamais deixaria, desde então, de acompanhar e justificar as lutas visando ao aumento das oportunidades educacionais. (ALVES, 2007, p. 68).

Desse modo, para compreender os sistemas escolares que se sucederam a este período é impossível visualizar sua conformação sem partir daquele movimento revolucionário. O liberalismo, enquanto sistema de ideias da classe burguesa trazia consigo a bandeira da igualdade de direitos e oportunidades, do respeito às capacidades individuais, da educação universal, da defesa da propriedade privada sintetizadas nos princípios gerais dessa doutrina, já apontados anteriormente: a liberdade, a igualdade, a individualidade, a propriedade e a democracia. Princípios que se contrapuseram à ordem “iníqua” defendida pelo antigo regime feudal, ao passo que a ordem capitalista propunha o respeito às desigualdades “naturais” em uma sociedade “aberta” e, portanto, a possibilidade de mobilidade social de base meritocrática.

O ideário liberal clássico de escola, produzido pela Revolução Francesa, manteve-se como referência para aqueles que seguiram defendendo a universalização dessa instituição social, mesmo em meio as mudanças conjunturais no decorrer do século XIX. Alves (2007) aborda o impacto dessas diferentes conjunturas nas ressignificações históricas do ideário acerca da escola, destacando o confronto de ideias educacionais produzidas em duas vertentes: a primeira, representada por Condorcet; e a segunda pelo norte-americano Horace Mann. Importa destacar estas vertentes, considerando, sobretudo, a contribuição da

segunda perspectiva na consolidação do ideário pedagógico burguês que atribui à escola o papel central na equalização de oportunidades na sociedade capitalista.

Para Concorcet, a defesa da escola pública, gratuita, universal, obrigatória e laica, era uma importante arma para a consolidação da República e para ajudar a sepultar o passado feudal da França. Já para Horace Mann, reformador da educação no Estado norte-americano de Massachusetts, a educação era um instrumento a favor da acumulação do capital – há que considerar que os Estados Unidos da América tiveram uma experiência histórica distinta da Europa, na qual a República, por ter sido sinônimo de independência política, não fora questionada, além do fato da nação americana contar com uma influência positiva da reforma protestante no que tange à educação.

Se uma classe possui toda a riqueza e a educação, enquanto o resto da sociedade permanece ignorante e pobre, não importa que nome se dê à relação entre eles; a última, de fato e na verdade, será constituída de dependentes servis e súditos da primeira. Mas se a educação for distribuída equitativamente, arrastará consigo a propriedade, mediante a mais forte atração; porquanto até hoje ainda não se viu que um grupo qualquer de homens inteligentes e *práticos* ficasse permanentemente pobre. (MANN, 1963, apud ALVES, 2007, p. 70).

Para o autor, a justificativa para os “vícios e crimes” repousaria na ignorância, sendo a escola universalizada, essa realizaria o seu papel eliminando a ignorância e gerando um trabalhador moralmente mais talhado para o trabalho produtivo. Como consequência, estariam dadas as condições favoráveis para o incremento da riqueza material da sociedade. Outra resultante desse modelo seria a possibilidade de um processo que tendesse à equalização social.

Alves (2007) salienta que o discurso de Horace Mann difundiu-se por todo o mundo ao longo do século XIX, incorporando-se gradativamente esses argumentos entre os pensadores e pedagogos, sobretudo à medida que o perigo do retorno ao passado feudal se mostrava inconsistente. No século XX a escola pública só foi discutida sob a óptica burguesa coroando essa tendência, ou seja, “como recurso para a instauração de um futuro mais harmônico para a ‘sociedade democrática’, nas instâncias econômica e política, e para a viabilização do acesso de todos os homens aos bens produzidos”. (ALVES, 2007, p. 71).

Face ao exposto, percebe-se que essa concepção de Horace Mann segue orientando o discurso ideológico que sustenta o papel da escola como instrumento

de igualdade, de construção de uma sociedade “justa” (nos moldes liberais), e que é funcional também à legitimação da condicionalidade da educação escolar no PBF enquanto mecanismo que garante essa oportunização.

Não obstante, a produção da escola nas nações industrializadas na primeira metade do século XIX distanciava-se dos preceitos celebrados pelo iluminismo. Ao invés de uma educação igualitária para todos, ganha repercussão a proposta de renomados pedagogos burgueses²² que advogavam tipos de educação diferentes sob o capitalismo, de acordo com a classe social: educação profissionalizante para os filhos dos trabalhadores e educação humanístico-científica para os filhos dos burgueses.

Essa escola burguesa, de caráter dualista, incompatível mesmo com as bandeiras iluministas do século XVIII, veementemente criticada pelos movimentos comunista e anarquista, e exposto seu inegável caráter de classe, perdeu a unanimidade política, sendo revigorada, no plano ideário, somente posteriormente com o movimento escolanovista. Este movimento, ao reconhecer o caráter dualista da escola dominante, propôs para superação da *escola tradicional*, a escola única, na qual o currículo deveria integrar a educação profissional e a formação humanístico-científico. Segundo ALVES (2007, p. 72):

Desde então a unicidade escolanovista somou-se ao conjunto de princípios setecentistas que resumiam o ideário da escola pública: universal, gratuita, obrigatória, laica e universal. Coloque-se em relevo, tão-somente, que a unicidade, por ter como pano de fundo o canhestro diagnóstico segundo o qual a escola dualista produzia as diferenças de classe, prometia, implicitamente, superar antagonismos sociais enraizados na base material da sociedade capitalista por meio de uma instância da superestrutura, a escola única. O século XIX, portanto, além de projetar as possíveis conquistas da escola pública para o futuro, segundo uma matriz ideológica produzida originalmente por Horace Mann, acrescentou aos princípios revolucionários setecentistas, que resumiam o ideário dessa instituição social, a unicidade escolanovista.

Apesar do surgimento do movimento escolanovista ter ocorrido a partir do início do século XIX nos países centrais, no Brasil, de acordo com Xavier (1990), o ideário pedagógico que colocou a educação como condição para lograr o

²²Tais como Pestalozzi, Basedow, Filangieri e Herbart. Ver: PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. Trad. José Severo de Camargo Pereira. São Paulo: Fulgor, 1963.

desenvolvimento e superar as mazelas sociais data dos anos de 1930, década em que o movimento ganha força no país.

A escola como um espaço de igualdade torna-se o principal ideal liberal de educação. Caberia à escola, portanto, não estar a serviço de nenhuma classe social, nem impor qualquer privilégio de credo religioso ou político. A instrução não deve se constituir em privilégio das elites ou ser instrumento aristocrático, e sim deve estar a serviço do homem, liberado e pleno. (CUNHA, 1980).

Nesse sentido, cumpre à escola a tarefa de revelar e desenvolver em cada indivíduo seus talentos, aptidões e capacidades, independente da família, classe social ou religião a que pertença. O desenvolvimento destas habilidades possibilitaria a realização individual, da qual resultaria o progresso geral da sociedade.

É, pois, a partir dos talentos ou vocações individuais (que a escola tem capacidade de despertar e desenvolver) que o indivíduo adquirirá sua posição, isto é, que o indivíduo ocupará na sociedade a posição que seus dotes inatos e sua motivação determinarem e, assim, de acordo com suas próprias aptidões, irá encontrar seu lugar na estrutura ocupacional existente. (CUNHA, 1980, p. 35).

A educação no pensamento liberal não reconhecendo a condição de classe social e negando a contradição inerente ao modo de produção capitalista, considera que todos os alunos são iguais em razão da oportunidade de todos passarem pela escola. Portanto, essa equalização de oportunidades resultaria nas “mesmas” possibilidades de desenvolvimento de habilidades e talentos que garantiria, por sua única responsabilidade, ultrapassar a condição de subalternidade social e econômica. Segundo Cunha (1980), desta forma a educação liberal:

Pretende contribuir para que haja justiça social, levando a sociedade a ser hierarquizada com base no mérito individual. Donde se conclui que a ascensão ou descensão social do indivíduo estará condicionada à sua educação, ao seu nível de instrução, e não mais ao nascimento ou à fortuna que dispõe. Isto porque o talento está no indivíduo, independente de seu status ou condição material. (CUNHA, 1980, p. 35).

O papel social que o liberalismo reservara à educação desde os primórdios da constituição da escola pública era justamente de sua constituição como instrumento de ascensão social e equalização de oportunidades. De acordo com Xavier (1990, p. 61), como “conseqüência lógica o pensamento liberal desembocou na defesa da

Escola Pública, Universal e Gratuita”, condição imprescindível para a garantia de igualdade de direitos e oportunidades, justificando em última instância e naturalizando a desigualdade social.

Contudo, diferentemente do que ocorreu nos países hegemônicos do capitalismo internacional, onde as transformações econômico-sociais andaram lado a lado com as político-culturais, nas sociedades periféricas o processo de industrialização não foi resultado do desenvolvimento tecnológico e científico do país. No Brasil o processo de produção e transmissão do saber não se constituiu em base ou em elemento propulsor da mudança nas relações de produção (XAVIER, 1990). Disso decore que a assimilação do pensamento liberal no Brasil, dados os limites da realidade concreta, assume papel ideológico central no ocultamento das raízes estruturais do “atraso” do país.

Como a admissão das raízes estruturais desse atraso implicava a denúncia da iniquidade da ordem mantida pelas instituições vigentes, reprodutoras dos privilégios ambicionados, responsabilizava-se o sistema educacional e o descaso do Estado que o produzira, preservando de crítica os seus verdadeiros determinantes. (XAVIER, 1990, p. 61).

Desta forma, no Brasil, os obstáculos ao desenvolvimento econômico-social do país se traduziram em limites da renovação do seu sistema educacional e, conseqüentemente, a questão da ideologia da igualdade de oportunidades se concretizou de forma distinta do que nos países hegemônicos, haja vista que a possibilidade de mobilidade social era limitada pelo próprio sistema de produção vigente.

Se nas sociedades centrais o ideário liberal da escola pública confirmava a possibilidade de ascensão, construção social e consolidação do regime; no Brasil, dado o caráter dependente do Estado e a superexploração do trabalhador, esse mesmo ideário serviu mais como instrumento de mediação política das elites nacionais e de ocultamento das raízes estruturais do modelo econômico periférico e desigual.

Desse modo, o modelo estrutural latino-americano implica em entraves à constituição de uma sociedade aberta – a exemplo dos países centrais, e o pressuposto da igualdade de oportunidades via esfera educacional adquire maior relevância ideológica frente ao discurso liberal de mobilidade social no capitalismo.

Assim, na década de 1990, a incorporação no campo da política socioassistencial da centralidade da educação como instrumento de mobilidade social retoma a ideologia liberal da igualdade de oportunidades e sua vinculação com a escola como “redentora” das iniquidades sociais. O discurso da educação como a grande saída para a superação das desigualdades sociais recebe, pois, um novo aliado: os programas de enfrentamento a pobreza com transferência de recursos financeiros vinculados à condição do acesso e permanência na escola. Isso indica que a igualdade de oportunidades vem sendo utilizada no âmbito desses programas, como instrumento para reforçar o ideário de sociedade aberta.

Ao que parece, permanece intacto em nossa recente história, o papel ideológico presente na consolidação da escola pública na segunda metade do século XIX, nesse momento histórico fortalecido pela política de assistência social, articulada à política educacional.

No próximo capítulo abordaremos a emergência do Programa Bolsa Família, apresentando analiticamente a condicionalidade da educação como componente estratégico e estrutural no desenho desta política e como componente político-ideológico que guarda nexos com velhos valores presentes na construção da escola pública, à medida que retoma a promessa liberal da igualdade de oportunidades via esfera educacional.

CAPÍTULO III

A CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO EXPRESSÃO DA PROMESSA LIBERAL DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Do exposto até aqui, é possível vislumbrar que a incorporação do princípio liberal da igualdade de oportunidades no PBF pode ser visualizada em sua materialidade pela condicionalidade da educação escolar. O ideário pedagógico que reservou à educação o papel central na superação das desigualdades sociais e a referendou como condição legítima e necessária para o desenvolvimento econômico, ganha força no contexto de precarização das relações de trabalho e de desregulamentação dos direitos sociais, onde os programas de renda mínima adquirem notoriedade no enfrentamento a pobreza.

No Brasil, o processo histórico de regulamentação dos direitos sociais evidencia um paradoxo entre as décadas de 1980 e 1990. Se por um lado vivenciamos um considerável avanço nas conquistas por direitos e políticas sociais, de outro esse mesmo processo se instaura nos meandros da implementação de contra-reformas neoliberais na esfera econômica e política.

Os ajustes neoliberais impõem a prevalência de políticas sociais focalizadas, seletivas e fragmentadas, fracionando ainda mais a *questão social* e buscando ocultar as raízes estruturais do enorme empobrecimento da população. Nesse contexto, os Programas de Transferência de Renda tornam-se políticas prevalentes em meio a uma conjuntura caracterizada pela precarização das relações de trabalho, onde figuram o desemprego maciço e estrutural, pela instabilidade do modelo econômico adotado, pela diminuição do gasto social e aumento excessivo da desigualdade social, e pelo crescente retraimento da intervenção pública.

O sistema de proteção social latino-americano, de acordo com Lavinias (2004), caracteriza-se por ser de cunho corporativista-meritocrático, estar voltado aos segmentos formais da economia, e oferecer cobertura restrita, atendendo à parcela reduzida da população, da qual as camadas pobres sempre foram excluídas em razão da instabilidade e precariedade dos seus vínculos com o mercado de trabalho²³.

²³ Cumpre destacar, conforme exposto no primeiro capítulo, que a própria condição estrutural da superexploração nas sociedades periféricas, como eixo da acumulação e da produção de mais valia

De fato, a dimensão compensatória da proteção social parece ganhar autonomia e existência própria, desarticulada e desvinculada do sistema de seguridade social como um todo, já que as políticas de combate à pobreza passam a caminhar em paralelo e sem metas definidas. (LAVINAS, 2004, p. 01).

No Brasil, o Programa Bolsa Família insere-se no formato dos programas de transferência de renda condicionados, sendo considerado um dos maiores da América Latina²⁴ em termos da sua cobertura e do montante investido²⁵. O Bolsa Família integrou inicialmente as estratégias do Programa Fome Zero, impulsionadas pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas em situação de pobreza. O Programa surge em 2003 a partir da unificação de programas de transferência de renda já existentes, buscando abranger a integralidade do núcleo familiar, a complementação entre os benefícios existentes, a ampliação do valor do benefício e associando o direito à renda básica de cidadania com outros direitos sociais legalmente consolidados, como a saúde e a educação.

Enquanto programa que se inscreve na esfera da proteção social básica e, por conseguinte, integra atualmente a política de assistência social, o seu formato se diferencia de outros benefícios que compõem o direito a esta política social. O PBF, como a modelo de programas de transferência de renda similares na América Latina, apresenta um componente contraditório no acesso das famílias ao direito social à renda de cidadania: o seu condicionamento a outras políticas sociais, as chamadas *condicionalidades*. Contraditório, uma vez que a assistência social integra o rol dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, no campo da política social não contributiva, o que significaria – ao menos no plano teórico – que o acesso a esse benefício da assistência social independeria de condição.

extraordinária, é elemento central para compreender a função vital que o sistema de proteção social engendra, mesmo com formato precário, focalizado e seletivo.

²⁴Todos os países do continente, exceto as Guianas e o Suriname, implementam programas dessa natureza, sendo identificados 20 (vinte) programas em implementação na América Latina, América Central e Caribe, criados no período de 1989 a 2009, sendo 7 (sete) criados em 2005. De acordo com dados da CEPAL de 2009, na América Latina, 190 milhões de pessoas viviam na pobreza, cerca de 101 milhões de pessoas tinham cobertura de PTR implementados em 17 países, o que representa, em média, 12% da população total e mais de 50% dos pobres dos respectivos países, com aplicação de 0,25% da média do PIB. (SILVA, 2010).

²⁵De acordo com o *Relatório de Gestão do Exercício de 2011* do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2011 o PBF completou oito anos com um salto quantitativo expressivo: de 3,6 milhões de famílias beneficiárias em 2003, para mais de 13 milhões em dezembro de 2011, com um montante de 76 bilhões investidos.

Considerando ainda, que a saúde e a educação também são direitos sociais garantidos pela Carta Magna, entende-se que não deveriam ser tomados como moeda de troca na garantia do acesso à renda²⁶.

Cumprido esclarecer que essa contradição não se revela na sua formatação legal, pois o PBF se refere exatamente a transferência de renda com condicionalidades, diferente do acesso universal à uma política de renda mínima. Contudo, isso não anula nossa crítica no campo teórico – desde o entendimento conceitual da política de assistência social – e nem no campo político – de defesa da democratização da riqueza produzida socialmente.

Sem se furtar das polêmicas existentes, as contradições não se restringem ao aspecto do direito *universal* ao benefício x condicionalidades. Há que destacar que o mesmo movimento que gera suporte indireto à produção do trabalho, pois impacta na reprodução das necessidades materiais da força de trabalho, constitui-se em mecanismo que contribui para a acumulação da riqueza no capitalismo. Outras dicotomias somam-se as contradições no desenho do programa, como: alívio imediato da pobreza x incentivo ao capital humano; assistência permanente x portas de saída²⁷; incentivo ao trabalho x desincentivos ao trabalho.

Neste capítulo apresentamos analiticamente o PBF, buscando resgatar alguns elementos, como os antecedentes históricos que norteiam a conformação do Programa, sobretudo na implicação das condicionalidades para a sua implementação, além de sua caracterização no âmbito das políticas de combate à pobreza, a partir da apreensão de seu processo histórico e aparato político-jurídico atuais.

A construção destes aportes teóricos visam embasar a apreciação da condicionalidade da educação no PBF, a qual também é exposta de modo analítico. Cabe ressaltar que se trata de um componente estratégico e estrutural no desenho da política socioassistencial, bem como um componente político-ideológico que expressa a materialidade da incorporação do princípio liberal da igualdade de

²⁶Importa salientar que esse é um posicionamento que reflete nossa opção teórica e política no campo das políticas socioassistenciais, não devendo confundir-se com a ausência de entendimento entre as duas formas legais de acesso à renda: a renda básica de cidadania (proposta de acesso universal a renda, sem contrapartidas) e a renda mínima (transferência de renda com condicionalidades). Até porque, a primeira proposta, ao nosso ver, já é um desdobramento dessa crítica.

²⁷A expressão “portas de saída” refere-se aos programas complementares de capacitação, de geração de emprego e renda, de alfabetização, entre outros.

oportunidades no Programa Bolsa Família. Para dar conta do objetivo proposto, serão utilizados os marcos legais e os documentos oficiais que expressam como está regulamentada e legitimada a condicionalidade da educação escolar de ensino fundamental no PBF.

3.1 Programa de Transferência de Renda no Brasil: antecedentes históricos

Os Programas de Transferência de Renda se constituem como uma modalidade de política social que se inscreve no contexto do pensamento neoliberal de redução do Estado e de desmonte das políticas sociais de cunho universal. Todavia, convém destacar que em nações periféricas, de desigualdades sociais escandalosas, esse formato de política social pode se constituir em importante mecanismo de redistributividade da riqueza socialmente produzida. Sposati (2001, p. 79) afirma que é preciso colocar a renda mínima no âmbito da redistributividade: “na óptica redistributiva, a renda mínima é uma política de complementação de serviços básicos e uma extensão da proteção social na salvaguarda da dignidade humana como direito”.

Como exposto no primeiro capítulo, apesar da implantação de Programas de Transferência de Renda em diversos países da Europa terem ocorrido desde os anos 1930, o debate sobre programas dessa natureza somente adquire visibilidade no plano internacional na década de 1980. Situa-se, pois, na esfera das grandes transformações sociais, econômicas e no mundo do trabalho “em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação, direcionando-se para o enfrentamento da questão social. Essa é representada, sobretudo, pelo desemprego e empobrecimento crescente das populações”. (SILVA, 2007, p. 1431).

A adoção de medidas de estabilização econômica levadas a cabo a partir da crise da dívida externa e do processo inflacionário que tomou conta da maioria dos países do Continente Latino-Americano na década de 1980, promoveram ajustes estruturais das economias com significativas diminuições nos gastos públicos. O mecanismo de redução de gastos causou impactos negativos sobre programas sociais que estavam em curso desde as décadas anteriores. De acordo com Mattei (2010):

Diante deste cenário, o problema da pobreza permaneceu na agenda pública, tanto das organizações nacionais e internacionais, bem como dos órgãos governamentais. A Organização das Nações Unidas (ONU), definiu na Assembleia Geral realizada em setembro de 2000, que contou com a presença de 147 chefes de Estado e mais 42 representantes (ministros e chefes de delegações internacionais) que um dos objetivos da “Declaração do Milênio” deve ser a redução da pobreza e da fome. (MATTEI, 2010, p. 2).

A meta apresentada na *Declaração do Milênio*²⁸ com relação à pobreza é a de reduzir, entre 1990 e 2015, pela metade o percentual de pessoas que vivem com renda inferior a um dólar por dia. Para o mesmo período, definiu-se reduzir pela metade o percentual de pessoas que padecem da fome. Destarte, as ações relativas à pobreza estão presentes na agenda dos governos nacionais em diversos países da região, muito embora em via distinta daquela pretensa em décadas anteriores, baseada em um sistema de proteção social universal, uma vez que na década de 1990 são adotadas novas políticas sociais baseadas nas transferências focalizadas de renda como alternativa para o combate à pobreza à exclusão social. Conforme ressalta Mattei (2010, p. 7):

No âmbito dos governos dos países da região, verifica-se que ao longo dos últimos anos foram implementados diversos programas de transferência de renda, com o objetivo de combater a pobreza através da visão da ‘focalização’ das ações de política pública. Esta visão foi fortemente influenciada pelas experiências pioneiras realizadas em países como Brasil e México, ainda em 1996 e 1997, respectivamente.

Nesse sentido, na América Latina, os programas de transferência de renda se orientam na perspectiva de inclusão de famílias pobres e extremamente pobres no campo da proteção social. Silva (2007) aponta sobre a heterogeneidade de concepções de pobreza, que por sua vez, estão embasadas em diferentes valores que irão definir a construção e forma de implementação das políticas de intervenção social. Na concepção adotada pela autora, a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional. Por conseguinte, a pobreza é essencialmente de natureza estrutural, o que significa mais que insuficiência de renda. Perpassa a ausência de acesso aos serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho, à renda digna, além da não participação

²⁸A *Declaração do Milênio* é um documento das Nações Unidas aprovado na *Cúpula do Milênio*, realizada de 6 a 8 de Setembro de 2000, em Nova Iorque.

política e social. Nesta acepção, a pobreza é entendida como produto da exploração do trabalho e da distribuição desigual da riqueza produzida socialmente.

Sposati (1997) classifica seis modelos de renda mínima no percurso do século XX no Brasil, e que têm como ponto em comum, o fato de transferir uma determinada quantia de renda para ser transformada pelo indivíduo, por meio do mercado, em solução para uma necessidade. Trata-se de ampliar a capacidade de consumo e acesso do indivíduo para cobertura de uma necessidade, por meio da compra de serviços e produtos no mercado. Os modelos são: 1) salário mínimo²⁹; 2) salário equidade; 3) salário substituto; 4) subsídio a uma política social; 5) subsídio de inserção; e 6) imposto negativo.

O **salário mínimo** figura como a primeira forma de renda mínima, surgido em 1940 no Brasil. Contudo, posteriormente, o próprio valor do salário mínimo é considerado como um dos fatores de pobreza, visto que é insuficiente para cobrir as necessidades básicas do trabalhador e de sua família. A segunda forma de renda mínima, o **salário equidade**, possui a finalidade de complementar o salário através de uma política de subsídios aos que vivem em situações distintas, e conseqüentemente, possuem despesas maiores. Inclui-se, nesse formato de política, aquelas famílias com maior número de filhos, e considera, para o seu estabelecimento, o rendimento per capita dos membros da família, para assim, adotar um critério eqüitativo de remuneração. É o caso, por exemplo, do salário-família, instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991³⁰.

Uma terceira forma de renda mínima é o **salário substituto**. Esse formato de renda mínima compõe o legado da seguridade social e tem sua gênese, em especial, na luta dos movimentos de trabalhadores. Trata-se da cobertura salarial àqueles que estão incapacitados de exercer atividade laboral. Podem ser tanto de caráter contributivo, como o auxílio-doença e o salário-desemprego, benefícios concedidos aos que contribuem para a Previdência Social; quanto de caráter redistributivo, como o Benefício de Prestação Continuada – BPC, não vinculado à

²⁹ Não podemos perder de vista aqui, o significado histórico do salário, tão bem interpretado por Karl Marx enquanto valor pago pelo capitalista ao trabalhador pela venda da sua força de trabalho, valor esse que é sempre aquém do valor produzido e do próprio trabalho despendido em sua produção.

³⁰ O salário-família é o benefício pago aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos com salário mensal de até R\$ 862,60, para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade. De acordo com a Portaria Interministerial nº 407, de 14 de julho de 2011, o valor do salário-família será de R\$ 29,43, por filho para quem receber até R\$ 573,91, e de R\$ 20,74 por filho para o trabalhador que receber de R\$ 573,92 até R\$ 862,60.

contribuição e concedido às pessoas com deficiência e idosos cuja renda per capita seja de até um quarto do salário mínimo³¹ (SPOSATI, 1997).

Uma quarta forma de renda mínima se refere a instituição de **subsídios para o acesso a uma determinada política social**. É uma suplementação da renda como mecanismo de redução da condição de pobreza mediante a complementação do ganho. Por exemplo, a oferta de um salário sobressalente temporário em apoio a uma situação especial de risco, pelo tempo em que a família constrói sua casa, as bolsas de estudo familiar para a criança freqüentar a escola (SPOSATI, 1997).

A quinta forma de renda mínima, implementada em países europeus, envolve um **subsídio de inserção**, e tem gerado a *Renda Mínima de Inserção – RMI*³². De modo geral, trata-se de programas de enfrentamento a pobreza com subsídio monetário e que congregam um conjunto de intervenções, vinculadas a práticas de integração ao trabalho (SPOSATI, 1997).

A última caracterização de política de renda mínima apresentada por Sposati (1997) é a do **imposto de renda negativo** – IRN, dotada de forte caráter de redistributividade. Esse modelo de renda mínima alçou visibilidade no debate brasileiro com o Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), defensor e proponente da criação de uma política de renda mínima no país.

Trata-se de um mecanismo para prover uma renda mínima garantida para as pessoas adultas que não conseguirem um patamar definido de rendimentos [...] Da mesma maneira que as pessoas que ganham além de um certo patamar pagam uma proporção de seus rendimentos ao governo, na forma do Imposto de Renda, aquelas que ganham menos passariam a ter o direito de receber uma proporção da diferença, 50%, entre aquele patamar e o seu nível de rendimento. Daí por que o nome Imposto de Renda Negativo (SUPLICY, 1991, p.1)

Suplicy (1991) destaca ainda, que a referida proposta de transferência de renda tem sido defendida por alguns dos mais conceituados economistas de diferentes tendências, como John Kenneth Galbraith, James Tobin, Milton Friedman.

³¹ O Benefício de Prestação Continuada é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso (idade de 65 anos ou mais), e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo *per capita*. O BPC é um benefício da Política Nacional de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

³² A França foi o país precursor na criação da RMI, em 1989.

Ao discorrer sobre os precursores da renda mínima no Brasil, Suplicy (2002) aponta a importância da publicação do livro *Geopolítica da Fome*, de 1951, do professor de geografia humana Josué de Castro, no qual realizou algumas proposições que fundamentam o direito a uma renda mínima garantida ao defender a necessidade de um “apoio universal” que ampliasse o poder aquisitivo e a capacidade de consumo dos mais pobres³³.

Em 1968, Celso Furtado, em *Um Projeto para o Brasil*, observava a necessidade de modificação na distribuição do perfil da demanda agregada, a fim de garantir um desenvolvimento saudável e mais duradouro. Em 1975, Antonio Maria da Silveira escreveu a primeira proposta de garantia de renda mínima para o Brasil, em *Redistribuição da renda*. Em 1978, Roberto Mangabeira e Edmar Lisboa Bacha propuseram, em *Participação, salário e voto*, “que a reforma agrária e uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo deveriam ser instituídos como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira” (SUPLICY, 2002, p. 120).

Na década de 1980 a defesa de uma proposta de renda mínima se localizou, sobretudo, no âmbito dos debates políticos do Partido dos Trabalhadores (PT). Sendo assim, Suplicy (2002) cita o professor Antonio Maria da Silveira, da Escola de Pós-graduação de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, como um importante defensor do IRN desde a década de 1970 no Brasil, além do professor Paul Singer que havia sugerido ao Partido dos Trabalhadores, a inserção do conceito de renda mínima familiar³⁴, proposta essa semelhante à apresentada pelo Senador.

O economista Antonio Maria da Silveira foi o precursor de uma proposta de renda mínima no Brasil. Em artigo publicado em 1975 pela Revista Brasileira de Economia, intitulado “Redistribuição de Renda”, Silveira argumenta que a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente a sobrevivência de todos, e que seria necessário garantir o direito a existência

³³ Para o autor, a eliminação da fome não era uma utopia, desde que houvesse um ajuste do homem à terra e uma melhor distribuição dos bens produzidos pela humanidade. Dizia que “só ampliando o poder aquisitivo e a capacidade de consumo desses grupos marginais poderá a nossa civilização sobreviver e prosperar, dentro de sua atual estrutura econômica e social”. (CASTRO, 1951 apud SUPLICY, 2002, p. 118).

³⁴ Na década de 1980 nas reuniões entre os economistas do PT e a direção nacional do partido, Suplicy e Paul Singer haviam exposto a necessidade de o programa do partido defender uma garantia de renda mínima para as famílias. No primeiro semestre de 1986, no programa nacional do PT em cadeia nacional de TV, Paul Singer apresentou essa proposta (SUPLICY, 2002).

mediante o “estabelecimento de um programa governamental, proporcionando meios que permitam a gradativa mas efetiva extinção da pobreza”. Sua proposta apoiava-se nas teses de M. Friedman, sob a argumentação de que se o objetivo é aliviar a pobreza, o programa deve ajudar o pobre diretamente, transferindo recursos monetários (FONSECA, 2001).

Inicialmente, a proposta de um programa de transferência de renda estava calcada na concepção de transferência monetária aos indivíduos, respeitando as escolhas individuais. Isto é justificado na “ampliação das escolhas individuais (os beneficiários podem adquirir o que melhor lhes aprouver, ou seja, são soberanos em suas decisões quanto ao que consumir)” (SILVEIRA, 1975, apud FONSECA, 2001, p. 94). No entanto, na década de 1990 a proposta sofre uma importante modificação ao vincular a transferência de renda mínima à família e à educação.

Apesar das primeiras discussões no Brasil referentes a instituição de um programa de renda mínima para redução da pobreza remontarem a década de 1970, a sua criação como política social se dá somente na década de 1990, a partir da incorporação do receituário neoliberal presente na reforma do Estado da década anterior. Precisamente o ano de 1991 é considerado um marco importante no Brasil no que diz respeito aos programas de renda mínima, pois inaugura na arena política o debate de uma proposta concreta de criação de uma política social desta natureza.

Nesses termos, o debate de um programa de renda mínima no Brasil ganha maior visibilidade e concretude com a apresentação do Projeto de Lei nº 80/1991 no Senado, pelo Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). A proposta consistia em uma renda mínima sob a forma de imposto negativo, fundamentada e justificada por Suplicy “no art.3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais”. (SILVA, 1997, p. 112).

O Projeto de Lei propunha uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda, a fim de complementar a renda para o suprimento das necessidades básicas. Algumas características da proposta que merecem destaque são:

Trata-se de um imposto de renda negativo para beneficiar todos os residentes no país, maiores de 25 anos [...] O benefício seria uma

complementação monetária de apenas 30% da diferença entre o rendimento auferido [...] tendo em vista manter o incentivo para o trabalho. A proposta prevê [...] a criação de programas e projetos que visem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo popular, tendo em vista o aumento da demanda. A implementação do programa far-se-ia gradualmente, iniciando-se, em 1995, com pessoas de mais de 60 anos, finalizando a implementação no ano de 2002, atingindo [...] maiores de 25 anos. O financiamento do programa teria como fonte o Orçamento da União, sendo prevista a desativação de programas e entidades de política social compensatória para realocação dos recursos para permitir a implementação do programa [...] A transferência do benefício era prevista por intermédio da fonte pagadora ou por procedimentos de devolução de impostos de renda, e a fiscalização deveria estar sujeita às normas do imposto de renda. (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 43-44).

Essas características balizaram alguns argumentos na defesa da proposta de Suplicy, como:

Relevância de uma renda monetária de base individual, como dispositivo de distribuição de renda e de combate à pobreza; Relevância da transferência monetária para permitir aos indivíduos terem opção de escolha na aquisição de bens e serviços para satisfazer suas necessidades básicas; Efeito positivo no controle do fluxo migratório, por se tratar de um programa nacional. (SILVA, 1997, p. 112).

Contudo, esses mesmos argumentos endossavam posicionamentos contrários, pois eram vistos por possibilitar às famílias o recebimento de uma renda sem o “desenvolvimento de um trabalho”, o que seria um desestímulo ao trabalho. Percebe-se que desde sua gênese até os dias atuais, a preocupação é a mesma, o da “possibilidade de desonestidade das pessoas ao declararem o seu rendimento; [...] desmobilização de lutas sociais pela busca de melhoria das condições de vida; caráter assistencialista” (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 46).

Na ocasião, por conta da discussão do projeto, o economista José Marcio de Camargo publica dois artigos para o Jornal Folha de São Paulo³⁵ em que lança a seguinte questão: *como elaborar uma política social que, no curto prazo, amenize a pobreza e, no longo prazo, reduza a geração da pobreza?* Entre outros elementos de arguição do economista, cabe destacar que o argumento central do autor estava alicerçado na vinculação do benefício de renda à educação, com a finalidade de evitar o ingresso precoce no mercado de trabalho de crianças provenientes de

³⁵“Pobreza e Garantia de Renda Mínima”, em 26 de dezembro de 1991, e “Os miseráveis”, em 03 de março de 1993.

famílias pobres, e o posterior abandono escolar, interferindo diretamente na qualificação para o mercado de trabalho quando adulto: “entrando cedo no mercado, as crianças pobres saem cedo da escola, se engajam em trabalhos pouco qualificados e sem perspectivas profissionais. Sua contribuição para a renda familiar de hoje é relativamente grande, mas serão os pobres de amanhã”. (CAMARGO, 1991, apud FONSECA, 2001, p. 103).

Desse modo, a principal razão do apoio manifestado por Camargo para o projeto de autoria do Senador Suplicy, era o de que vinculando o repasse monetário à frequência escolar, o programa oportunizaria a superação gradativa da pobreza: “ao aumentar a renda, o programa reduzirá o custo de oportunidade de estudar, quebrando o círculo de reprodução da pobreza” (FONSECA, 2001, p. 103). O debate é sustentado por Camargo com base em dois argumentos:

O primeiro é que o custo da oportunidade para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola é muito elevado, devido a diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo se refere a deficiência da formação educacional enquanto fator limitante do incremento da renda das novas gerações, propiciando um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza do futuro. Neste sentido a compensação financeira para as famílias pobres permitirem a ida de seus filhos a escola seria o mecanismo de rompimento deste ciclo. (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 90).

Na prática, essa idéia introduz uma condição não prevista no projeto original apresentado pelo Senador, e nem nas propostas dos anos 70: somente famílias pobres com filhos em idade escolar teriam acesso ao programa.

O Projeto de Lei do PGRM foi aprovado em 16 de dezembro de 1991 no Senado Federal, e seguindo a tramitação prevista, foi encaminhado à Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº2.661/1992). Porém em 1996, enquanto aguardava para ser votado pela Comissão de Finanças e Tributação, foi apresentado um projeto substitutivo pelo deputado Germano Rigotto (PMD-RS), em que os beneficiários do PGRM que tivessem crianças em idade escolar deveriam comprovar sua frequência escolar. Entretanto, neste momento, esse critério não excluía do PGRM as famílias que não tivessem crianças. (SUPLICY, 2002).

Algumas emendas, já refletindo uma opinião favorável acerca dos desenhos dos programas em execução em alguns municípios, condicionam o recebimento da renda mínima à vinculação das

crianças e adolescentes à rede escolar, mas garantem o acesso aos cidadãos pobres e sem filhos ou dependentes. (FONSECA, 2001, p. 109).

Sendo assim, a condicionalidade da frequência escolar acompanha a implementação do programa desde a sua concepção. Verifica-se que os argumentos que sustentam a vinculação da educação para o acesso à renda mínima estão intimamente relacionados ao ideário liberal da escola como espaço para ascensão social: à medida que todos tenham a oportunidade de freqüentar a escola, também terão melhores oportunidades de inserção laboral e, conseqüentemente, possibilidade de superação da condição de pobreza.

As primeiras experiências no Brasil foram de âmbito municipal, tendo iniciado em janeiro de 1995 no Distrito Federal, como cumprimento da promessa de governo do recém eleito Cristovam Buarque, sob o nome de *Programa Bolsa Escola*. O critério para permanência no programa era no mínimo 90% de frequência escolar de crianças de 7 a 14 anos. No mesmo ano, as cidades de Campinas e Ribeirão Preto em São Paulo instituíram programas de renda mínima também para as famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola (SUPLICY, 2002).

Seguindo o formato dos programas pilotos, em 1996 foram implementados programas de renda mínima em Santos (SP), Vitória (ES), Jundiaí (SP), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Boa Vista (RR) e Franca (SP). Todos os programas pioneiros no Brasil se caracterizaram pela transferência monetária de renda vinculada a condicionalidade da educação.

Em 2001, no governo do Fernando Henrique Cardoso cria-se o Programa de Transferência de Renda em âmbito nacional, o chamado Bolsa Escola, sendo criados também outros programas como parte deste montante de transferência de renda para a população em situação de pobreza: o Programa Bolsa-Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação. Silva, Yazbek e Di Giovanni (2007), destacam os programas com transferência monetária presentes nos primeiros anos deste século:

O Benefício de Prestação Continuada – BPC; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; o Programa Agente Jovem, todos do Ministério de Assistência Social; o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”, do Ministério da Educação; o Programa Bolsa-Alimentação, do Ministério da

saúde; o Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia, e, mais recente, o Programa Cartão-Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Pobreza, instituído em 2003, pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 95).

Em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os quatro principais programas federais (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação) são unificados no Programa Bolsa Família, com o intuito de facilitar o caráter intersetorial para o *combate à pobreza*. Além, da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como forma de garantir a unificação e expansão dessa política social.

3.2 Acesso à renda mínima: o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Medida Provisória nº 132 de 20/10/2003, instituído pela Lei nº 10.836 de 09/01/2004 (conforme anexo 2), regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17/09/2004 e alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16/07/2007, é resultado do processo de desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil e integra a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inserido no nível de Proteção Social Básica.

O debate acerca do direito a uma renda de cidadania, básica ou mínima, cresceu na arena política e econômica ao longo do século passado, passando por experiências regionais e nacionais de modo fracionadas, e consolidando-se juridicamente no início desde século por intermédio de duas leis: a Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família (renda mínima com condicionalidades), e a Lei nº 10.835/2004 (conforme anexo 3), que institui a Renda Básica de Cidadania.

Em 08 de janeiro de 2004 é promulgada a Lei nº 10.835, que instituiu a renda básica de cidadania.

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

O princípio da universalidade, previsto no art. 1º, por meio do direito de todos terem acesso à renda independente da condição socioeconômica, é posteriormente contrastado, já no primeiro parágrafo, com a definição da abrangência da Lei por etapas, priorizando “as camadas mais necessitadas da população”. Os parágrafos subseqüentes destacam a igualdade no valor monetário repassado, bem como a sua suficiência para o atendimento das despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, e a possibilidade de ser feito em parcelas iguais e mensais.

Para o autor da Lei, Senador Eduardo Suplicy (PT), principal expoente no cenário político do país na defesa de uma renda de cidadania, a priorização de parcelas da população para efetivação da Lei não fere o princípio da universalidade, apenas evidencia a gradualidade da sua aplicação, uma vez que “a renda básica é um direito universal de todas as pessoas participarem da riqueza da nação”³⁶.

Destarte, apesar da promulgação da Lei nº 10.835/2004, até o momento o que se tem no plano prático com relação à transferência de renda no Brasil, é a aplicação da Lei nº 10.836, que estabelece a renda mínima com condicionalidades, e foi sancionada um dia após a primeira, em 09 de janeiro de 2004³⁷.

As modalidades de renda mínima variam de um país a outro, tanto no que se refere à seleção do público alvo; aos critérios de acesso, como segmento populacional, idade, contrapartidas para permanência; quanto em termos do cálculo e referência de cobertura, se individual ou familiar; período de recebimento (até superação da condição de pobreza ou com prazo fixo estipulado); forma de financiamento, entre outros.

Lavinas e Varsano (1997) identificam pontos em comum em todas as propostas de renda mínima: o caráter universal para os que apresentam insuficiência de renda e se encontram em situação de necessidade; tratar-se de um direito subjetivo e condicional, isto é, com base na demanda do próprio sujeito e o cumprimento de certas prerrogativas e contrapartidas; ser um direito subsidiário, o

³⁶ Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Entrevista com Eduardo Suplicy: **Renda Básica de Cidadania. Uma luta pela dignidade e liberdade**. 14 jun 2010. Disponível em <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3290&secao=333> Acesso em: 18 mar 2012.

³⁷ Silva (2007, p. 1432) salienta que o Bolsa Família é considerado o marco inicial que “poderá conduzir à implantação de uma Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros, embora essa possibilidade receba críticas e restrições no interior do governo e no âmbito da sociedade”.

que significa que seu valor é modulado pelo montante das demais prestações sociais e da renda individual ou familiar.

Assim, mesmo que o PBF seja entendido como um passo na direção da renda básica de cidadania, há diferenças significativas entre as propostas. A renda básica difere da proposta de renda mínima essencialmente pelo seu aspecto incondicional, ou seja, não associa o direito a transferência de renda ao caráter socioeconômico do indivíduo, ou a participação em ações intersetoriais de políticas sociais, ou ainda a sua precária ou nula inserção no mercado de trabalho.

A Lei nº 10.836 institui o Programa Bolsa Família, destinado, conforme preconiza o seu art. 1º, “às ações de transferência de renda com condicionalidades”. O parágrafo único do art. 1º destaca a unificação dos programas que resultaram no PBF:

O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004).

Além da unificação dos quatro programas remanescentes, o PBF permitiu o incremento dos recursos federais, a ampliação da cobertura, a elevação dos valores dos benefícios, e a melhoria da articulação entre os entes federativos. A Tabela 1 demonstra a evolução da execução financeira dos Programas entre 2002 e 2006. O último relatório de gestão do PBF, correspondente ao ano de 2011, ressalta que o quantitativo atual investido no Programa atingiu o montante de R\$ 76 bilhões de reais, com cobertura de mais de 13 milhões de famílias beneficiadas, o que corresponde a aproximadamente 6,76% da população brasileira³⁸.

³⁸ De acordo com estimativa realizada pelo IBGE em 2011, o Brasil possui 192.376.496 de habitantes.

TABELA 1 - Evolução da execução financeira do Programa Bolsa Família e dos programas de transferência de renda remanescentes: Brasil, 2002 a 2006

Programas de transferência de renda	Valor executado por ano (em R\$ milhões)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Auxílio Gás	609,2	800,2	535,4	363,6	106,5
Bolsa Alimentação	121,7	264,4	54,1	7,9	1,7
Bolsa Escola	1.537,1	1.429,5	942,7	598,8	115,5
Cartão Alimentação	–	290,6	167,4	56,5	28,6
Bolsa Família	–	572,4	3.609,2	5.359,0	7.203,6
TOTAL	2.268,0	3.357,1	5.308,8	6.385,7	7.455,9

Extraído de: CAMPOS FILHO (2007, p. 42).

O PBF integra atualmente o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em junho de 2011, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros identificados pelo Censo de 2010 com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais. O BSM está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em junho de 2011, fortalece a política de integração de programas de combate à pobreza dos distintos entes da federação com o Programa Bolsa Família, tendo por objetivo incrementar o atendimento ofertado pelos programas federais às famílias pobres registradas no Cadastro Único. A intenção é somar, às políticas federais, iniciativas estaduais, municipais e do Distrito Federal que complementem seus efeitos, para superação da situação da pobreza e emancipação social das famílias pobres. Isso pode ocorrer pela complementação dos benefícios federais pelo ente federado, possibilitando às famílias um suporte maior para gerir seu sustento básico, ou pela oferta de serviços que lhes proporcione melhores condições de acesso a oportunidades econômicas e sociais disponíveis. (BRASIL, 2012, p. 51).

Os critérios que permitem a inclusão no Programa se dividem em dois segmentos, de acordo com a vulnerabilidade social da família: a) as que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos; b) já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa, qualquer que seja a idade dos membros da família, terão direito ao benefício. Assim, trata-se de um programa intersetorial e descentralizado que visa o enfrentamento da pobreza e extrema pobreza:

A Constituição da República Federativa do Brasil, no inciso X, do art. 23, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o combate às causas da pobreza e da exclusão social. A pobreza, sob esse ponto de vista, é entendida como um problema complexo que requer articulação e sinergia entre distintas áreas e níveis de governo para sua superação. Nessa perspectiva, o PBF foi implantado com base na conjugação de esforços entre União, estados e municípios, em um modelo de gestão intersetorial e descentralizada. (BRASIL, 2012, p. 50).

O modelo de gestão está previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, que define:

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. (BRASIL, 2004).

O caráter focalizado na população que integra as linhas de pobreza e extrema pobreza é uma característica basilar do Programa. Para isso, o MDS definiu e atualiza com frequência esses critérios. Em publicação recente, destaca a redefinição dos critérios de elegibilidade do Bolsa Família com relação às linhas de pobreza e extrema pobreza.

Em 2011, foram realizados aperfeiçoamentos na metodologia de focalização do PBF. O primeiro aperfeiçoamento foi à alteração dos critérios de elegibilidade: a linha de extrema pobreza passa a corresponder a uma renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 e a linha de pobreza a uma renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00. O segundo foi à atualização das estimativas de pobreza utilizadas pelo Programa, por meio da incorporação de um coeficiente de vulnerabilidade de renda que considera a instabilidade dos ganhos das famílias mais pobres. (BRASIL, 2012, p. 166).

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004, a política de transferência de renda se constitui em uma política de proteção social no Brasil, na interface com o novo modelo de gestão da assistência social – o SUAS, e ao lado da política de segurança alimentar. Isso pelo fato da assistência social ser historicamente o espaço de operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento a pobreza, tendo, portanto, a erradicação da fome como componente fundamental, o que mostra “que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias” (BRASIL, 2004b, p. 52).

O PBF manteve algumas características dos programas de transferência de renda anteriores, porém inovou em outros aspectos, como a integração com programas específicos estaduais e municipais. Os principais pontos do Programa, segundo o MDS são:

Unificação dos critérios de seleção dos beneficiários e das condicionalidades; execução descentralizada; gestão intersetorial; compromisso dos governos e das famílias; integração com programas próprios dos estados e municípios; participação da sociedade; fiscalização por meio da articulação com os órgãos de controle social; abrangência nacional, tendo como referência a estimativa de famílias pobres; atendimento da família e não dos seus membros isoladamente; autonomia da família no uso do recurso financeiro; benefício sacado diretamente pelo beneficiário, por meio de cartão magnético; pagamento preferencialmente à mulher; inexistência de tempo máximo de permanência no Programa, desde que os critérios de elegibilidade se mantenham. (BRASIL, 2009, p. 04).

Atualmente, os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) a R\$ 306,00 (trezentos e seis reais), de acordo com a renda *per capita* da família, número de crianças e adolescentes de até 17 anos, e gestantes que integram o grupo familiar. O Programa passou por uma ampliação recente³⁹, aumentando de três para no máximo cinco benefícios variáveis por família. Com isso, os benefícios pagos pelo PBF passaram a ser: o Básico, o Variável, o Variável Vinculado ao Adolescente, o Variável Nutriz, e o Variável à Gestante.

O **Benefício Básico** é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa, independente de haver crianças ou adolescentes na sua composição. O **Benefício Variável** é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. O **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)** é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Abaixo é possível visualizar os valores e tipos de benefícios concedidos às famílias de acordo com o critério de elegibilidade de cada grupo familiar. O

³⁹ Em novembro de 2011 o Governo Federal anunciou a implantação do Benefício Variável Nutriz, e um mês após, em dezembro, do Benefício Variável à Gestante. Outro destaque foi a criação do chamado *Brasil Carinhoso*, anunciado oficialmente no dia 13 de maio de 2012 pela presidente Dilma Rousseff, o qual amplia as ações para o enfrentamento da pobreza de famílias que tenham crianças de até 6 (seis) anos de idade. Considerando a novidade dessa proposta, não incorporamos no trabalho.

Benefício Variável à Gestante corresponde a nove parcelas pagas a família beneficiária que tiver em seu núcleo uma gestante (podendo ser concedido mais de um benefício na mesma família, caso haja mais de uma gestante, desde que não ultrapasse o máximo de cinco benefícios variáveis), independentemente do mês em que a mulher venha a ser identificada como gestante. O **Benefício Variável à Nutriz** é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida, a fim de garantir a segurança alimentar e nutricional da puérpera e do recém-nato⁴⁰.

As Tabelas 2 e 3 resumem a concessão dos benefícios e os valores atuais repassados para as famílias, de acordo com os critérios de elegibilidade e composição do grupo familiar.

TABELA 2 - Famílias com renda per capita familiar mensal de até R\$ 70

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico+ 1variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: MDS, 2012.

Disponível em: www.mds.gov.br

⁴⁰ As parcelas do benefício começam a ser pagas após a identificação das informações cadastrais do recém-nascido no Cadastro Único e o benefício será concedido em seis parcelas consecutivas de R\$ 32,00.

TABELA 3 - Famílias com renda per capita familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: MDS, 2012.

Disponível em: www.mds.gov.br

Os objetivos do PBF são: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres, por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e alimentação; promover a inclusão social, mediante o acesso dessas famílias à rede de serviços públicos, especialmente os de saúde, educação e assistência social; promover a emancipação sustentada das famílias beneficiárias por meio da integração das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2010).

Na Figura 2 é possível visualizar os três componentes estratégicos (o benefício financeiro, o acompanhamento das condicionalidades e os programas complementares) associados a cada um dos objetivos do PBF. Percebe-se a centralidade que ocupam as condicionalidades no Programa para o alcance dos objetivos propostos:

FIGURA 2 - Componentes estratégicos associados aos objetivos do Programa Bolsa Família.

Objetivo	Componentes da estratégia de intervenção
I. Promover o acesso à rede de serviços públicos, especialmente da Saúde, Educação e Assistência Social.	- Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares
II. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional.	- Benefício financeiro
III. Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.	- Benefício financeiro - Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares
IV. Combater a pobreza.	- Benefício financeiro - Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares
V. Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.	- Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares

Extraído de: CAMPOS FILHO (2007, p. 55).

Desse modo, o PBF constitui uma forma de garantia de renda mínima condicionada aos níveis de renda e ao atendimento de determinados critérios por parte das famílias beneficiárias, como a realização do pré-natal em mulheres grávidas, a vacinação em crianças, a frequência de crianças e jovens na escola. A Lei nº 10.836, em seu art. 3º trata do cumprimento das condicionalidades para a concessão do benefício

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. (BRASIL, 2004).

A Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, e dispõe em seu art. 2º:

São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, e com os arts. 27 e 28 do Decreto nº 5.209, de 2004:

I - na área de educação:

a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e

b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a

freqüência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde:

a) para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados

gerais com a alimentação e saúde da criança; e

b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;

III - para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a freqüência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos e de convivência, conforme estabelecido no art. 13 da Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005. (BRASIL, 2008, p. 2-3).

Portanto, o Bolsa Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares.

Para atingir sua finalidade o programa atua por meio de três eixos: transferência direta de renda, a fim de promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias; reforço do acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper a reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações; e integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil, viabilizando o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis. (BRASIL, 2012, p. 14.)

Em outros termos,

O Bolsa Família atua em três dimensões necessárias para o enfrentamento da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do acompanhamento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e apoio ao desenvolvimento de capacidades das famílias por meio da articulação com programas complementares de capacitação, de geração de emprego e renda, de alfabetização, entre outros. (BRASIL, 2009, p. 04).

As condicionalidades são um elemento estruturante no programa e, de acordo com a regulamentação, representam as contrapartidas que certificam o compromisso e a responsabilidade das famílias beneficiárias e representam o exercício de direitos de educação e saúde para que as mesmas possam alcançar autonomia e inclusão social.

Contudo, como exposto no capítulo 1, a priorização das áreas da saúde e da educação no âmbito das políticas de enfrentamento a pobreza integra as estratégias político-ideológicas dos organismos internacionais que financiam o programa, concebidas como variável fundamental no processo de implementação das políticas de ajuste para manter a pobreza em níveis suportáveis, contribuindo para a estabilidade política e social. No aspecto ideológico, essas duas políticas sociais se justificam frente o “círculo vicioso da pobreza”: na ideia de que sem saúde não há educação, e para ter “boa” saúde é necessário “ser educado”.

Considerando o objeto dessa investigação, abordaremos na seção seguinte a condicionalidade da educação no PBF, percorrendo os caminhos desde sua conformação legal, com base no aparato normativo que regulamenta sua gestão e operacionalização, até (e ao mesmo tempo) sua constituição em instrumento ideológico de atualização da promessa liberal de igualdade de oportunidades.

3.3 A condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família: entre o legal e o ideológico

A condicionalidade da educação no PBF está dividida em dois subgrupos de acordo com o público-alvo do Programa: para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos o cumprimento da frequência escolar mínima é de 85% da carga horária mensal, e para os jovens de 16 e 17 anos o cumprimento é de 75% de frequência escolar.

A gestão do acompanhamento das condicionalidades na área da educação é de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e realizado por profissionais da educação em todos os municípios do país e dos estados, com o apoio e parceria da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), vinculada ao MDS.

No MEC, o setor responsável pelo acompanhamento da condicionalidade da educação é a Coordenação Geral de Acompanhamento de Programas (DEAVE/Secad/MEC). Na Figura 3, apresentamos o fluxo operacional do acompanhamento da frequência escolar:

FIGURA 3 - Fluxo operacional do Acompanhamento da Frequência Escolar

	ATIVIDADES	RESPONSÁVEL
	EDUCAÇÃO	
1	Geração do público para acompanhamento no Sistema de Condicionalidades - Sicon (bimestral)	Ministério do Desenvolvimento Social
2	Inserção no Sistema Presença/PBF das informações das crianças e adolescentes	Ministérios da Educação
3	Acompanhamento da frequência dos alunos/ PBF nas escolas	Municípios
4	Distribuição dos formulários	Municípios
5	Registro de frequência no Sistema	Municípios
6	Troca de informações entre técnicos da educação e Gestor do PBF	Municípios
7	Consolidação das informações – MEC/MDS (bimestral)	Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social

Fonte: BRASIL, 2010.

Assim, o MDS realiza o acompanhamento das condicionalidades juntamente com o MEC. No caso de condicionalidades relacionadas à política de saúde, o acompanhamento se dá com a articulação entre MDS e Ministério da Saúde (MS) e é realizado a partir de um calendário definido conjuntamente pelos ministérios. Esse calendário define o período em que cada Município deve realizar o acompanhamento das famílias e fazer o registro dessas informações, sendo realizado por um profissional técnico da área da Educação indicado pela Secretaria Municipal de Educação de cada Município, identificado como Operador Municipal Máster (OMM), além de coletar as informações referente à frequência, esse profissional deve fazer a transmissão desses dados para o sistema do MEC.

O acompanhamento da condicionalidade da Educação é realizado a partir do registro bimestral da frequência escolar, por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença)⁴¹. A coleta dos dados é realizada cinco vezes ao ano, nos seguintes períodos:

⁴¹ O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença – PBF) está disponível no link: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>>. O acesso ao Sistema é restrito aos usuários cadastrados. Nesse sistema, o usuário devidamente cadastrado pode atualizar o código Inep das escolas e a escola e série dos alunos; imprimir os formulários para as escolas realizarem o acompanhamento de seus alunos e também registrar a frequência dos alunos beneficiários do PBF.

- 1º Período: fevereiro e março
- 2º Período: abril e maio
- 3º Período: junho e julho
- 4º Período: agosto e setembro
- 5º Período: outubro e novembro

Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família são definidos pelo MDS, a saber:

Monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do PBF; identificar, nos casos de não-cumprimento dos compromissos, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias excluídas e vulneráveis. (BRASIL, 2008, p. 07).

Com relação à condicionalidade da educação, de acordo com o *Manual do Usuário do Projeto Presença*⁴², o monitoramento da frequência escolar por parte do MEC visa:

Garantir às crianças e adolescentes, cujas famílias recebem esse benefício, o acesso ao direito básico que é a educação. Proporcionar condições mínimas necessárias para a permanência das crianças e adolescentes na escola; *Criar condições para que as famílias entendam o valor da educação como meio para superar as condições da pobreza*; Colocar a questão da escolarização no bojo de uma política social que busca a emancipação das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco socioeconômico; *Construir a consciência e a convicção nas famílias de que a escolarização constitui forte componente para a quebra da reprodução intergeracional da pobreza*. Enfim, contribuir com essa medida no combate à evasão escolar. (BRASIL, MEC, s/d, p. 03).
[grifo nosso]

Vislumbra-se que integram as estratégias do PBF a criação de mecanismos ideológicos que transferem para a educação a responsabilidade pela superação da condição pobreza, colocando-a como valor central para a estagnação da reprodução da pobreza entre as gerações no ideário popular.

O conceito de *reprodução intergeracional da pobreza* ou *ciclo de reprodução intergeracional da pobreza* é utilizado pelo MDS para fazer alusão a condição de pobreza estrutural e histórica que afeta milhões de famílias no país. A ruptura deste

⁴²Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/frequenciaescolar.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2012.

ciclo, ou a contribuição para a redução da pobreza entre as gerações, integra os objetivos das condicionalidades e está presente em todos os documentos oficiais do MDS como justificativa para as condicionalidades e meta atingível. Campos Filho (2007, p. 80) ressalva que:

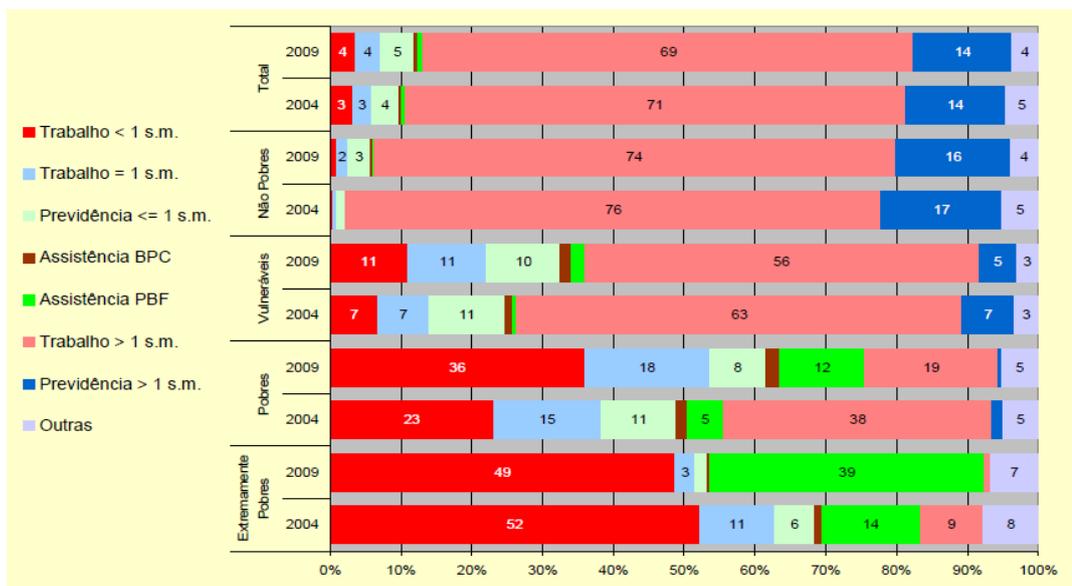
Uma possível justificativa teórica para o efeito das condicionalidades no rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza encontra-se na teoria do capital humano. Com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, as pessoas oriundas de famílias pobres teriam sua empregabilidade ampliada, podendo disputar postos de maior produtividade e melhor remuneração. (CAMPOS FILHO, 2007, p. 80).

Assim, a oportunização do investimento em educação, através da obrigatoriedade da frequência escolar, promoveria o impacto no desenvolvimento do capital humano, ou seja, ampliaria as habilidades e capacidades do indivíduo possibilitando uma melhor inserção no mercado de trabalho. Contudo, entende-se que a relação primeira se dá entre a condicionalidade e a igualdade de oportunidades, pois uma vez que se facilita o acesso as “mesmas” condições de educação, de certa forma se persegue a promessa liberal que pode culminar num incremento de capital humano. Por sua vez, promove a afirmação da igualdade de oportunidades celebrada no Brasil, na conquista da universalização do acesso ao ensino fundamental.

Desse modo, trata-se de um processo contínuo e circular entre os três aspectos – condicionalidade da educação, igualdade de oportunidades e desenvolvimento do capital humano – orientados em um novo patamar da epidemia da miséria, resultante do fracasso das receitas neoliberais.

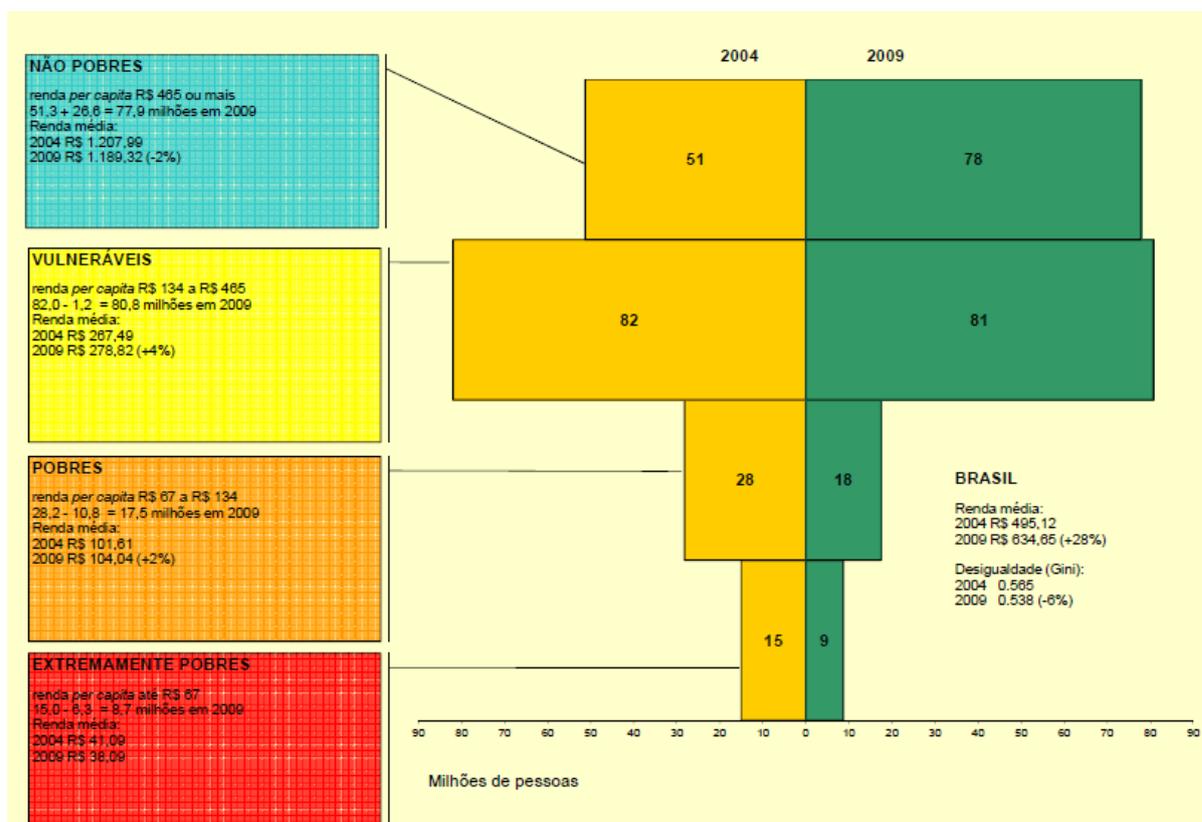
É inegável o fato de que houve um aumento da mobilidade que se deu na base da pirâmide social nos últimos anos deste século, impulsionado especialmente pelas ações de enfrentamento a pobreza e, no Brasil, o PBF tem papel fundamental neste processo (vide Figuras 4 e 5). A composição da renda média dos estratos pobres e extremamente pobres mudou substancialmente, além do aumento real do salário mínimo, o que garantiu que famílias com pessoas que o recebem como renda do trabalho, da previdência ou assistência social ficassem entre as pobres ou entre as vulneráveis, fazendo cair a participação das fontes de renda de valor igual ou superior ao mínimo para a média dos extremamente pobres. (BRASIL/IPEA, 2011).

FIGURA 4 - Mudanças na Composição da Renda (em%)



Fonte: BRASIL/IPEA, 2011.

FIGURA 5 - Mudanças na estratificação por renda de 2004 a 2009

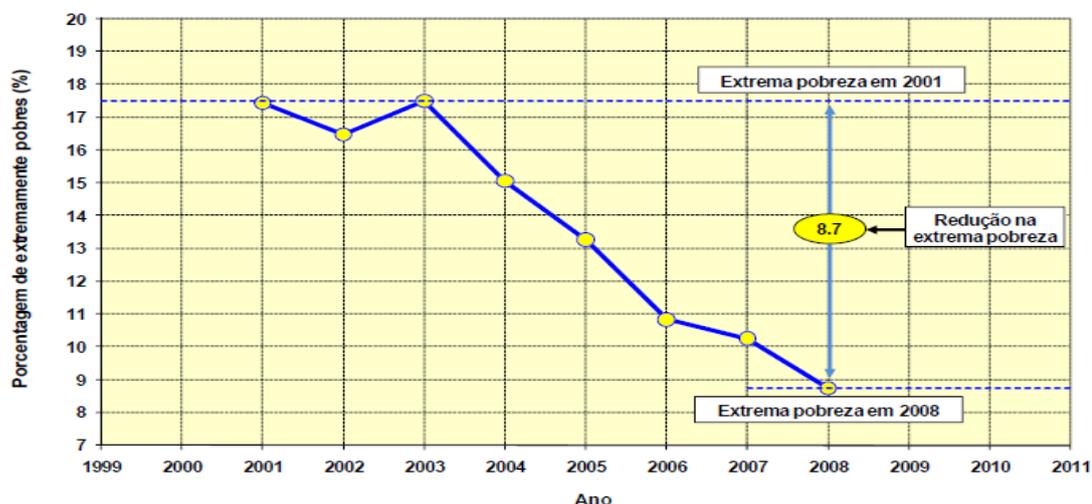


Fonte: BRASIL/IPEA, 2011.

Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstram ainda, a redução pela metade na taxa de **extrema pobreza** entre os anos de 2001 e

2008, conforme visualizado na Figura 6. Já o índice de **pobreza** que era de 39,4% em 2003 sofreu redução de 36%, passando para 25,3% em 2008 (Tabela 4).

FIGURA 6 - Evolução da extrema pobreza: Brasil, 2001 a 2008



Fonte: BRASIL/IPEA, 2009.

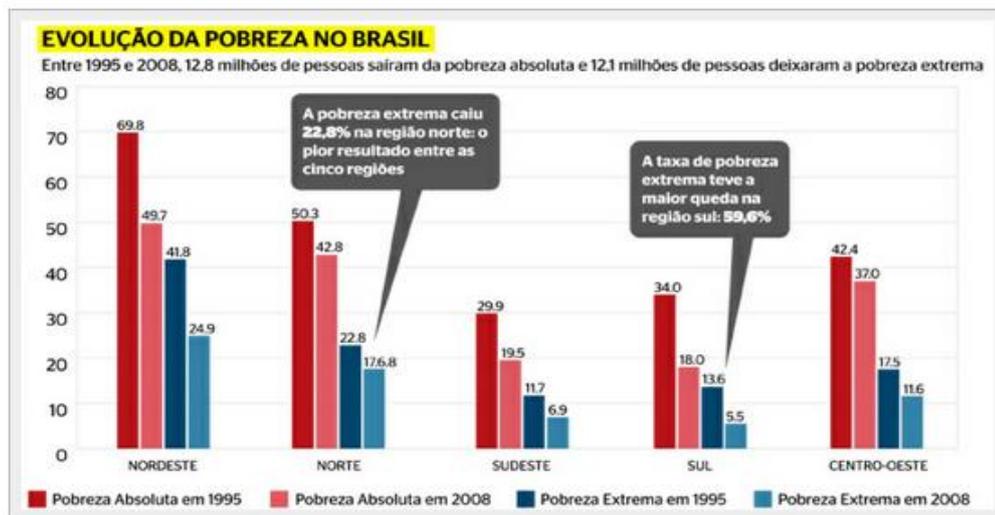
TABELA 4 - Evolução da pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2003 a 2008

Indicadores	2003	2008	Pobreza em 2008 como porcentagem do nível em 2003 (%)
Pobreza			
Porcentagem de pobres	39,4	25,3	64
Hiato de pobreza	18,2	10,4	57
Severidade da pobreza	11,1	6,0	54
Extrema Pobreza			
Porcentagem de extremamente pobres	17,5	8,8	50
Hiato de extrema pobreza	7,3	3,7	51
Severidade da extrema pobreza	4,4	2,4	54

Fonte: BRASIL/IPEA, 2009.

A seguir (Figura 7) é possível visualizar a evolução da pobreza no Brasil de acordo com as regiões. Destaque para a redução de 59,6% na região sul, e quase a metade (22,8%) na região norte, a qual historicamente é a região de maior incidência da pobreza no país.

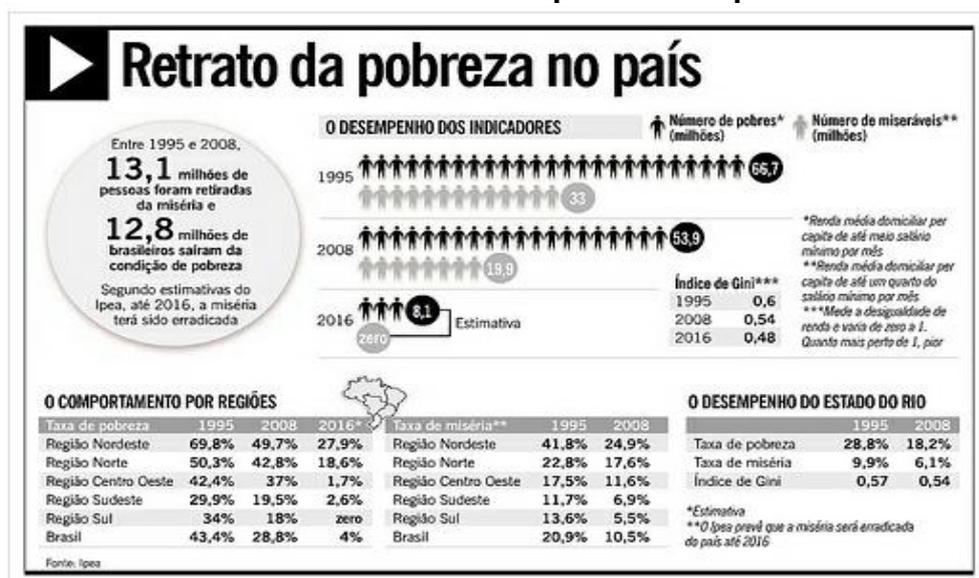
FIGURA 7 - Evolução da pobreza no Brasil por regiões. Brasil, 1995 à 2008



Fonte: BRASIL/IPEA, 2010.

A Figura abaixo (8) resume o panorama da pobreza no país de 1995 a 2008.

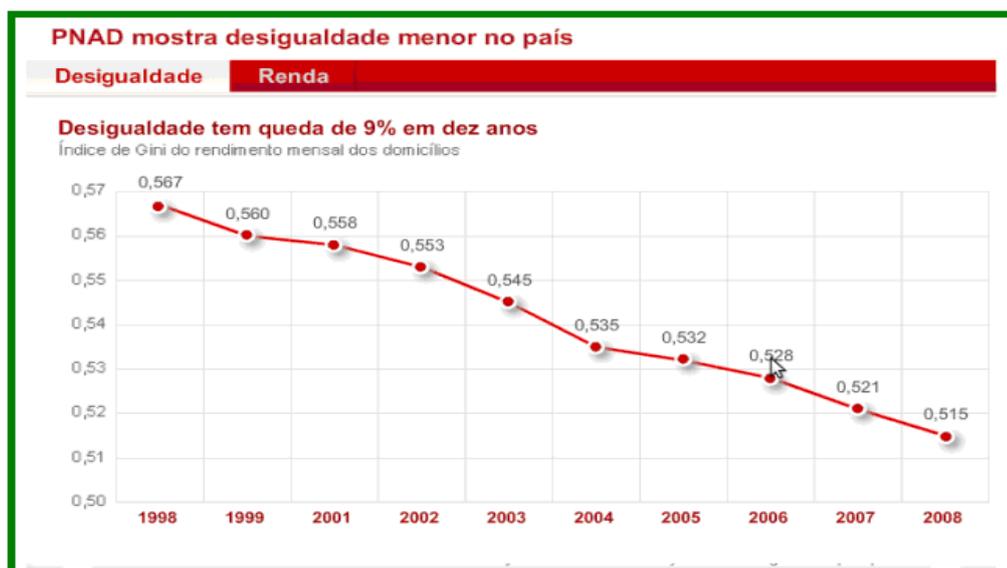
FIGURA 8 - Retrato da pobreza no país



Fonte: BRASIL/IPEA, 2010.

De 1998 a 2008, também houve a maior redução do índice de desigualdade social no Brasil, de acordo dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme demonstra a Figura 9.

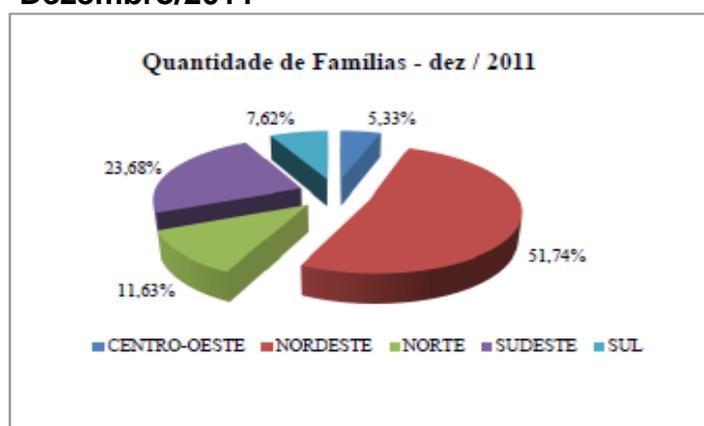
FIGURA 9 - Declínio da desigualdade no Brasil, de 1998 a 2008



Fonte: IBGE, 2010.

Segundo apontam os dados do Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo (SIAFI), desde a sua criação o Programa vem contribuindo para redução das desigualdades regionais do país, uma vez que as regiões mais pobres são as mais beneficiadas, conforme demonstrado no gráfico a seguir (Figura 10). No exercício de 2011, a distribuição regional do Bolsa Família se apresenta da seguinte forma: Nordeste (51,74%), Sudeste (23,68%), Sul (7,62%), Norte (11,63%) e Centro-Oeste (5,33%).

**FIGURA 10 - Distribuição do PBF por região
Dezembro/2011**



Fonte: BRASIL, 2012.

Não se pode negar que esses dados dão materialidade a consigna da ideologia da igualdade de oportunidades, porém não correspondente ao papel da

escola de superação das condições estruturais de pobreza e muito menos da velha e sempre atual crença da ascensão social como mecanismo da sociedade aberta capitalista.

Nesse debate, o então presidente do IPEA, Marcio Poschman, lançou recentemente (maio/2012) o livro “A nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira”, em que aponta que apesar do retorno da mobilidade social, que tinha escasseado nos anos 80 e 90, ela está fundamentalmente assentada na base da pirâmide social e centrada no mercado de trabalho. Para ele, essa nova classe que emerge não deve ser confundida com a classe média em geral, a qual tem ativos, propriedades; o segmento que ascendeu está fortemente mobilizado pelos valores mercantis, do consumismo e do individualismo. Não há, portanto, uma politização deste segmento, que compreende a ascensão social como fruto de seu esforço individual e não como resultado de uma política.

Poschman em entrevista à Folha de São Paulo⁴³, define esse grupo emergente “como um alargamento da classe trabalhadora, com valores individualistas. São novos segmentos de trabalhadores que emergem num processo despolitizado”. O próprio não reconhecimento do PBF como direito é um exemplo disso. Rodrigues (2008) ao analisar a operacionalização do PBF em duas cidades brasileiras, infere que o cumprimento das condicionalidades implica diretamente aos beneficiários o seu entendimento enquanto direito:

[...]as condicionalidades podem significar, concretamente, a suspensão do recebimento do recurso monetário. Neste sentido, ainda que diretamente associada a uma questão fundamental da cidadania, que é o acesso à renda, a possibilidade de sua perda, por não cumprimento das condicionalidades, dificulta seu reconhecimento como um direito [...] A sociedade e particularmente as camadas de maior renda costumam aceitar a existência do programa e a TR, desde que associados com o cuidado e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, porém muito raramente em uma perspectiva desvinculada das condicionalidades ou associada à defesa de uma renda suficiente, incondicional e universal. (RODRIGUES, 2008, p. 231).

O descumprimento da condicionalidade da frequência escolar gera consequências gradativas no recebimento do benefício, que vão desde a

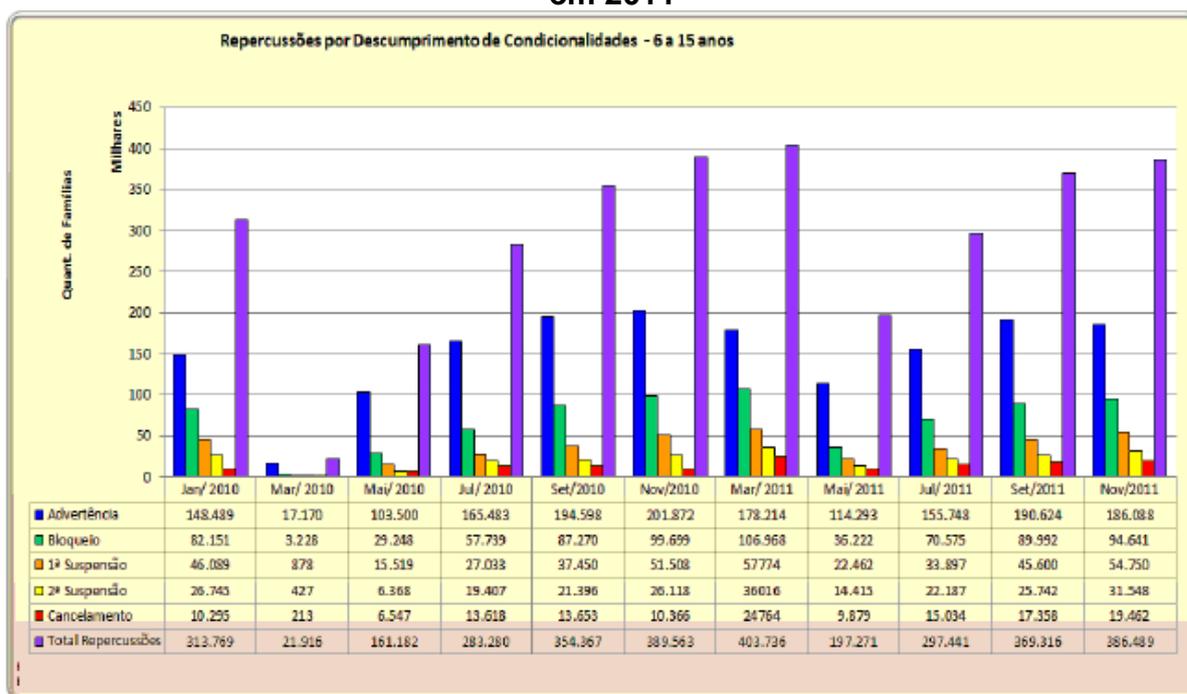
⁴³ Entrevista Marcio Pochmann, 26/05/2012. Por Eleonora de Lucena. Disponível em <<http://sergyovitro.blogspot.com.br/2012/05/entrevista-marcio-pochmann.html>> Acesso em: 30 jun 2012.

advertência até o cancelamento, conforme incisos I à V do art. 4º da Portaria GM/MDS nº 321/2008:

- I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- III - suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento;
- IV - suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento; e
- V - cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento. (BRASIL, 2008, p. 03).

De janeiro a dezembro de 2011, foram processadas 1.654.253 repercussões por descumprimento de condicionalidades nos benefícios das famílias (não computando nestes números as repercussões referentes ao BVJ), sendo 601.007 no 1º semestre e 1.053.246 no 2º semestre (vide Figura 11). Cabe ressaltar o fato de que aproximadamente 50% das repercussões são advertências. Além disso, há uma queda na participação nos tipos de repercussões (advertência, bloqueio, 1ª suspensão, 2ª suspensão, cancelamento), conforme se acentua a gravidade no efeito sobre o benefício, e que os cancelamentos representaram 5,3 do total das repercussões em 2011. (BRASIL, 2012).

FIGURA 11 - Repercussões por descumprimento de condicionalidades em 2011



Fonte: BRASIL, 2012.

O art. 9º da Portaria GM/MDS nº 321/2008 estabelece as situações em que as famílias não serão consideradas em situação de descumprimento de condicionalidades, como nos casos em que fique demonstrada a inexistência de oferta do serviço, e em decorrência de problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo MDS, MEC e MS.

O *Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do PBF* (2010), estabelece os motivos que geram baixa frequência, sendo que os motivos com código menor que 50 não geram efeitos sobre o benefício, pois não estão sob a governabilidade da família, são caracterizados como situações imprevistas, inusitadas ou externas. Já os demais motivos, com código superior a 50, geram efeitos no benefício da família, conforme estabelecido na Portaria GM/MDS nº321/08.

Na Figura 12, apresentamos a descrição do motivo de baixa frequência escolar, acompanhado do código, o qual como exposto acima, permite caracterizar a imputação ou não de efeitos sobre o benefício das famílias que recebem o Bolsa Família.

FIGURA 12 - Motivos de baixa frequência escolar

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
1	Ausência por questão de saúde do aluno
2	Doença/óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Concluiu o Ensino Médio
7	Suspensão Escolar
8	EJA Semipresencial
51	Gravidez
52	Mendicância/Trajectoria de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho Infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho do Jovem
63	Exploração/Abuso Sexual/Violência Doméstica
64	Desinteresse/desmotivação pelos estudos
65	Abandono Escolar/Desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: BRASIL, 2010.

Além das regulamentações no âmbito do MDS no que se refere ao monitoramento das condicionalidades, há uma portaria específica para a gestão da condicionalidade da educação. Trata-se da *Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004* (conforme anexo 4), que estabelece as atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no Programa Bolsa Família. A Portaria regulamenta as atribuições de cada poder público e também das famílias beneficiárias do PBF. Em seu art. 11º define as responsabilidades ao responsável legal das famílias atendidas pelo Programa, a saber:

- I. efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino;
- II. garantir a frequência escolar de no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal do ano letivo;
- III. informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta. (BRASIL, 2004c, p. 4-5).

Eis um elemento estrutural no desenho do PBF: a matricialidade sociofamiliar. Essa tem sido uma característica comum aos diferentes sistemas de proteção social na América Latina⁴⁴, o da preponderância da família como referência fundamental no desenho das políticas sociais na região⁴⁵.

Serrano (2005) situa como um dos campos teóricos chaves para a tomada da família como “unidade de desenho e concepção da agenda social dos países” a idéia de políticas de vida de Giddens, na qual assinala que as políticas “devem ajudar os cidadãos a navegar no contexto da globalização e das transformações na vida pessoal e social. Elas apontam para uma nova relação entre indivíduo e a

⁴⁴Podemos mencionar alguns países da América Latina que esboçam programas cujo eixo central se desenvolve em torno da família: *Programa Oportunidades*, no México; *Programa Puente*, no Chile; *Famílias por la Inclusión Social*, na Argentina; *Famílias en Acción*, na Colômbia; *Programa de Acción Familiar*, em Honduras; *Red de Protección Social mi Familia*, na Nicarágua; além do *Programa Bolsa Família* no Brasil. (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007).

⁴⁵Em pesquisa realizada em 2007 acerca da matricialidade sociofamiliar nos sistemas de proteção social da América Latina, e tomando como base os documentos produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que discutem a política social na região – e que, para além disso, são tomados para embasamento da formulação, gestão, implementação e avaliação da políticas sociais no continente – averiguou-se a preponderância da família como referência fundamental nos diferentes sistemas de proteção social. Ver: NORA, Naraiana Inez. **O Paradoxo do Debate sobre Política Social e Família: uma perspectiva Latino-Americana**. 68f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

comunidade, numa perspectiva de direitos e obrigações” (SERRANO, 2005, p. 235, *tradução nossa*).

As vertentes analíticas voltadas para a centralidade da família na política social apontam acentuadamente para as transformações geradas pela chamada *globalização*, assim, o debate é direcionado no sentido da necessidade da política social se ater a essas transformações e minimizar a situação de pobreza das famílias, indicando que a proteção social adequada nessa perspectiva deve ser capaz de criar uma nova relação entre indivíduo e comunidade numa *perspectiva de redefinição de direitos e obrigações* - uma *análise* sem ilusões percebe que se trata de enfatizar muito mais obrigações do que direitos.

A perspectiva de transferência de responsabilidade para o mercado e a família é uma tendência da política social a partir dos anos de 1980, própria do contexto neoliberal e da conjuntura político-econômica. De acordo com Arriagada (2007), a política social a partir dessa década nos países da América Latina, tem se modificado em novo contexto, com centralidade no núcleo familiar, sobretudo, nas mulheres – realidade que integra o formato do PBF, com foco na mulher como beneficiária do programa.

Sus principales cambios se relacionan con el paso de modelos de orientación universalista a otros de tipo más híbrido donde priman combinaciones diversas de oferta de bienes y servicios provistos por el mercado y el Estado. Uno de los principales cambios ha sido el desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado, y principalmente hacia las familias y, dentro de éstas, a las mujeres. (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007, p. 09).

A minimização do Estado é discutida ora em termos de repúdio – quando se questiona sobre a possibilidade de proteção social somente no âmbito da família – ora é proclamada como *saída mágica no enfrentamento da desigualdade social do continente*, como podemos verificar na eleição do “princípio da complementaridade dos agentes sociais públicos, privados e mistos na cobertura das necessidades familiares” (ARRIAGADA, 2001, p. 41), considerado como *critério importante* quando se desenham as políticas relativas as famílias.

A priorização desse princípio acarreta como consequência básica a focalização das responsabilidades do Estado no combate à pobreza, e estabelece o asseguração contra os *riscos sociais* como uma responsabilidade individual, ou seja, a responsabilidade individual pela via do mercado, com a provisão dos serviços

para os *pobres* mediante redes de proteção e focalização. Essas obrigatoriamente contrapostas à universalidade, conformam a nova estratégia de política social que dispõe de uma responsabilidade pública mínima para a proteção social (SOJO, 2007).

Uma questão que merece destaque quando se discute a relação entre Estado e família no âmbito da proteção social é o desemprego estrutural e como ele tem afetado as famílias. Desse modo, os documentos *cepalinos* indicam que o enfoque e os objetivos das políticas sociais deveria ser a capacitação para a inserção no mercado de trabalho, numa perspectiva de transferência do problema da exclusão laboral como mera *incapacidade* no indivíduo.

Essa argumentação tem ainda, mais um alicerce: a idéia de subalternização das políticas de caráter assistencial e protetivo, em detrimento da superioridade e importância das políticas de geração de trabalho e renda. Nas primeiras, evocadas como bem-estar e assistencialismo do Estado, não seria possível a realização da autonomia e a emancipação do sujeito, pois isso somente dar-se-ia mediante a consolidação do segundo tipo de política.

Como já exposto no primeiro capítulo, a composição maciça do exército industrial de reserva na América Latina alimenta a acumulação do capital em escala mundial. É um mecanismo do próprio capitalismo dependente para compensar o intercâmbio desigual na relação com os países centrais, e que se assenta na *superexploração* do trabalho. A crítica não se refere, portanto, a implementação de políticas de acesso ao mercado de trabalho – que devem sim existir – mas ao discurso que perpetua a ideologia que atribui às políticas de geração de trabalho e renda como solução para o desenvolvimento econômico e social. Disso decorre como se o problema consistisse somente na desqualificação da mão de obra e da sua empregabilidade, quando é sabido que o pleno emprego não foi operacionalizável nem mesmo nas economias centrais.

No PBF esse discurso tem ainda um forte aliado: a educação, considerada como passaporte obrigatório e legítimo para a superação das condições estruturais de pobreza. Desse modo, reafirma-se que o Programa reforça a ideologia da escola como instrumento de ascensão social ao vincular diretamente a transferência de renda à frequência escolar, além de culpabilizar o indivíduo por sua *desqualificação* profissional e exclusão do mercado de trabalho, *psicologizando* as relações sociais.

Quando nos reportamos a *psicologização* do social, é imprescindível não esvaziá-la de seu conteúdo ideológico e político, compreendendo-a a partir do processo de produção e reprodução das relações sociais dentro do capitalismo. Neste sentido, Netto (2006) a define como um dos componentes no processo de legitimação da ordem monopólica, na construção do *ethos* individualista:

A tendência a *psicologizar* a vida social, própria da ordem monopólica, é tão compatível com os processos econômico-sociais que o imperialismo detona quanto se manifesta adequada à sua reprodução – mas sobretudo se revela como um importante lastro legitimador do existente. (NETTO, 2006, p. 40).

Esse processo na medida em que situa a *questão social* em uma lógica de individualização dos problemas sociais, permite a culpabilidade do indivíduo por sua condição de subalternidade. Isso posto, tem-se aqui um dos grandes desafios que se apresenta hoje no âmbito das políticas sociais: repudiar a lógica positivista burguesa, como tão bem caracterizou Netto (2006), ao criticar os nocivos esquemas de *psicologização* dos *problemas sociais*, que conferem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades morais ou cognitivas, na mesma lógica de mistificação das contradições próprias da sociedade burguesa.

A individualização dos problemas sociais, sua remissão à problemática singular (“psicológica”) dos sujeitos por eles afetados, é [...] um elemento constante, embora com gravitação ela permite – com todas as conseqüências que daí decorrem – *psicologizar* os *problemas sociais*, transferindo a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo. (NETTO, 2006, p. 41).

De certo modo, o pressuposto ideológico da mobilidade social via equalização de oportunidades no interior da escola se transmuta na *psicologização* das relações sociais, transferindo para o indivíduo a responsabilidade sobre sua condição social e naturalizando a ordem posta, ou nos termos de Cunha (1980, p. 31) “para a doutrina liberal, como os homens não são individualmente iguais, é impossível querer que sejam socialmente iguais”. É elucidativa ainda, a afirmação deste autor sobre o papel social atribuído a educação nessa perspectiva, e a conseqüente naturalização das desigualdades sociais: “comum é a atribuição à educação do papel de instrumento de correção das desigualdades injustas produzidas pela ordem

econômica, encarada, entretanto, como não sendo intrinsecamente injusta ou, então, não sujeita a críticas” (CUNHA, 1980, p. 55).

Mesmo se considerarmos que a educação pode contribuir no processo de estagnação do chamado *ciclo de reprodução intergeracional da pobreza*, cumpre desmistificar que esse processo seja capaz de ultrapassar o âmbito restrito da individualização da pobreza. Portanto, isso não significa a superação das condições materiais da lógica do capital de que resultam as desigualdades sociais. Tal assertiva não anula a inegável contribuição da educação neste processo, como bem salienta Mészáros (2005, p.76), “a transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível sem uma concreta e ativa contribuição da educação”.

A condicionalidade da educação para manutenção do benefício da renda tem ainda outro aliado: a política de expansão e universalização do acesso ao ensino fundamental, conforme citado anteriormente. Importa destacar que a política educacional recebe na década de 1990, a partir das reformas educativas do governo federal, induzidas e sugeridas pelo Banco Mundial, impulso no sentido da ampliação do acesso à educação, configurando como prioridade do Estado nessa década assegurar o acesso e a permanência na escola por intermédio de programas⁴⁶, tanto na esfera da política educacional exclusivamente, como por meio de outras políticas sociais.

Nesse sentido, o Ministério da Educação avalia como mais importante e eficaz para a garantia do acesso/permanência na escola, o então Programa Bolsa Escola (que posteriormente passou a integrar o Programa Bolsa Família), conforme contribuição de Shiroma *et al* (2000):

A mais importante e eficaz, no entanto, para assegurar a permanência das crianças na escola é, na visão do MEC, a Bolsa-Escola, que concede um auxílio financeiro à família com crianças em idade escolar, cuja renda per capita seja inferior a um mínimo estipulado pelo programa. A bolsa está condicionada à matrícula e à frequência dos filhos, no ensino fundamental. O ministro anuncia que a ampliação de tal programa deve ser um dos principais desafios da política educacional do país para a próxima década. (SHIROMA *et al*, 2000, p. 88).

⁴⁶De acordo com Shiroma *et al* (2000) são exemplos os programas “Acorda Brasil! Ta na hora da escola!”, Aceleração da aprendizagem, Guia do Livro didático – 1ª e 4ª series.

De um lado, a transferência monetária para as famílias em situação de vulnerabilidade social e com crianças em idade escolar, tem se constituído como um dos instrumentos de garantia do acesso e permanência na escola, na esteira do projeto de expansão e universalização da educação escolar de base. Por outro, essa condicionalidade da educação no campo da política de assistência social, retoma e reforça os ideais educacionais da escola pública presentes no pensamento liberal, atualizando a crença de que é possível, via política educacional, a construção de uma sociedade aberta e igualitária.

Conforme exposto no capítulo 1, a proposta da instituição de uma renda mínima é defendida por alguns liberais no século XX. Uma importante referência teórica para autores que formularam teorias sobre renda mínima⁴⁷, foram as ideias de John Rawls, no clássico “Uma teoria de Justiça”, de 1971, em que defende a instituição de *mínimos sociais de equidade* capazes de garantir igualdade de oportunidades. Rawls, recupera a visão contratualista – em oposição a teoria utilitarista, também liberal – onde os ideais de igualdade e liberdade são combinados para a existência de uma sociedade justa. Na concepção de Rawls, uma sociedade é justa quando as instituições repartem os seus bens principais sociais de maneira equitativa entre seus membros, levando em conta, que estes diferem uns dos outros em termos de bens principais (VAN PARIJS, 1997).

Rawls distingue dois eixos de bens principais para a formulação das exigências de justiça: a) os bens principais naturais (saúde e talentos); b) os bens principais sociais, os quais incluem as liberdades fundamentais e as oportunidades de acesso às posições sociais.

Ao defender sua concepção de justiça como equidade, a partir do mapeamento das iniquidades, Rawls indica e avalia políticas públicas com intuito de corrigir as iniquidades sociais, objetivando maior igualdade de oportunidades. Considera que somente com a interferência das políticas sociais o processo econômico e social pode ser considerado um sistema cuja distribuição, seja qual for o seu resultado, é sempre justa. Para Rawls (2003):

A justiça como equidade é uma concepção política, não geral, de justiça: aplica-se primeiro à estrutura básica e considera que essas outras questões de justiça local, assim como questões de justiça

⁴⁷Ver Philippe VAN PARIJS.

global (que denomino direito dos povos), exigem considerações de mérito independentes (RAWLS, 2003, p. 15).

A noção de justiça envolve dois princípios:

1. Cada pessoa tem direito igual a um esquema plenamente adequado de direitos e liberdades básicas iguais, sendo esse esquema compatível com um esquema similar para todos.
2. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, elas devem estar ligadas a cargos e posições abertos a todos em condições de justa igualdade de oportunidade; segundo, elas devem beneficiar maiormente os membros menos favorecidos da sociedade. Cada um desses princípios aplica-se a uma parte diferente da estrutura básica; ambos dizem respeito não somente aos direitos, liberdades e oportunidades básicos, mas também às demandas de igualdade; a segunda parte do segundo princípio subscreve o valor (*worth*) dessas garantias institucionais. Em conjunto, e se se dá prioridade ao primeiro, eles regulam as instituições básicas que realizam esses valores. (RAWLS, 1992, p. 30-31).

Esses princípios obedecem a uma ordem de prioridade, na qual o primeiro (princípio de igual liberdade) deve ser totalmente atendido para que o segundo possa ser observado. O segundo princípio na verdade se desdobra em dois: o do maior benefício dos membros menos favorecidos da sociedade, e da igualdade equitativa de oportunidades.

A ideia central nesta concepção de justiça é a de sociedade como sistema equitativo de cooperação social que se perpetua ao longo das gerações. Essa idéia está associada a de indivíduos livres e iguais, e a de sociedade bem-ordenada: “sociedade efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça” (RAWLS, 2003, p. 7).

Conforme Casanova (2007), Rawls admite que são indispensáveis *mínimos sociais de equidade*, pois se trata de garantir condições adequadas que protejam os desfavorecidos:

Manteniéndonos al interior de la filosofía liberal con respecto a una sociedad justa, Rawls encara el impase del liberalismo históricos – hobbesiano y lockeano- del argumento em torno a las relaciones entre libertad e igualdad, proponiéndonos escapar de la trampa teórica del sujeto egoísta propia del estado de natureza. Y ciertamente que se ocupa de la igualdad social más allá del derecho natural a la propiedad, incluyendo la fundamentación del papel del Estado y el propósito de la política. Aceptando que son indispensables *unos mínimos sociales de equidad*: con bienes

primarios básicos, estima que de lo que se trata es de garantizar condiciones adecuadas que protejan a los desfavorecidos siempre que ello no restrinja ni las libertades ni los derechos innatos, sobre todo, el de la propiedad. (CASANOVA, 2007, p. 102).

Nesse sentido, para Rawls, o Estado deve corrigir o extremo da desigualdade com políticas públicas “introducir criterios de *igualdad de oportunidades* y de *equidad en la distribución* hacia los que presentan mayores desventajas para que dispongan pues de los mínimos para que se sostengan” (CASANOVA, 2007, p. 103).

A teoria de Rawls nos permite compreender que a transferência de renda, que se configura em *mínimos sociais de equidade*, está estreitamente vinculada à concepção de igualdade de oportunidades no pensamento liberal, com um mecanismo que agrega essa noção àquela de desenvolvimento de capacidades e talentos. Trata-se, pois, de assegurar o cumprimento dos princípios de justiça expostos por Rawls: o princípio da igual liberdade, da diferença e das oportunidades equitativas.

Por outro lado, a condicionalidade da frequência escolar permite, no âmbito da política assistencial, que historicamente é imbuída de conservadorismo, novamente legitimar as desigualdades sociais por meio da mistificação da igualdade de oportunidades, transferindo para o indivíduo a responsabilidade por seu êxito ou fracasso e colocando as causas da riqueza e da pobreza como naturais.

Nesse sentido é que a transferência de renda com condicionalidades, sobretudo na esfera da educação que se constitui em instância primeira do ideário liberal de igualdade de oportunidades, adquire nos países periféricos conotação ideológica de importante instrumento de ascensão social.

Outrossim, na medida em que se compreende a categoria da superexploração do trabalho como determinante estrutural latino-americano, em nossas sociedades marcadas pela depreciação dos sistemas de proteção de proteção social e precarização das condições de trabalho, torna possível reconhecer também que os PTR tem se constituído em possibilidade de acesso a recursos voltados para a população em situação de extrema pobreza.

Portanto, embora a crítica seja necessária, não elimina o reconhecimento que expressa a importância do benefício Bolsa Família na vida das famílias que acessam esse parco direito. Como nos ensinou o velho Marx (1977), "a crítica não arranca

flores imaginárias dos grilhões para que os homens suportem os grilhões sem fantasia e consolo, mas para que se livrem delas e possam brotar as flores vivas".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desatar las voces, desesoñar los sueños:
escribo queriendo revelar lo real maravilloso,
y descubro lo real maravilloso en el exacto
centro de lo real horroroso de América.
En estas tierras, la cabeza del dios *Eleggúa*
lleva la muerte en la nuca y la vida en la cara.
Cada promesa es una amenaza; cada
pérdida, un encuentro. De los miedos nascen
los corajes; y de las dudas, las certezas. Los
sueños anuncian otra realidad posible y los
delírios, otra razón.

Eduardo Galeano, 2004.

O presente trabalho versou uma análise da incorporação do princípio liberal da igualdade de oportunidades no Programa de Transferência de Renda com condicionalidades do Brasil, o Programa Bolsa Família, mediante o entendimento de que sua materialidade se concretiza na condicionalidade da exigência da frequência escolar.

Para tanto, elegemos como procedimento metodológico a pesquisa teórico-bibliográfica e documental, e como método de pesquisa a análise *dialética-materialista*. Considerando essa dimensão analítica, ao longo do percurso teórico e metodológico da dissertação, expusemos algumas considerações e conclusões que a sistemática investigativa possibilitou, mediante o esforço de abstração e de totalização do objeto estudado, cabendo agora atentar para questões que não foram suficientemente expostas.

A adoção do método dialético-materialista evidenciou, desde o início, a importância em primar por esta opção teórico-metodológica, o que possibilitou uma leitura e investigação iluminadas pelo horizonte da totalidade e assentadas na concreticidade dos fenômenos sociais. Sendo assim, analisou-se a realidade não como um aglomerado de partes, mas como uma unidade dialética de contraditórios, cujos determinantes e mediações saltaram à vista na apreensão da expressão fenomênica do PBF.

O percurso via explicitação da lógica global de acumulação capitalista e sua implicação no caráter eminentemente dependente do Estado brasileiro, à luz da

vertente marxista da *Teoria Crítica da Dependência*, tornou possível compreender como os mecanismos históricos de dependência e dominação em um modo de acumulação de tipo periférico, rebatem na produção e reprodução da força de trabalho e na caracterização da política social.

Nessa medida, compartilhamos com as autoras abaixo, a importância do movimento da totalidade na apreensão das políticas sociais:

Uma análise das políticas sociais se obrigaria a considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagonismos e complexos processos sociais que com ele se confrontam. Compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão. (SHIROMA *et al*, 2000, p. 09).

Sendo assim, na primeira seção desse trabalho, localizando o eixo de análise na categoria da *superexploração*, revelou-se como se processa a determinação da *questão social* no continente, a qual, sustentada por uma exploração ainda mais intensa da força de trabalho, adquire aqui uma conotação profundamente severa, com implicações diretas nas condições de vida da classe trabalhadora. Por sua vez, as políticas sociais adquirem caráter peculiar, imbuídas de medidas conservadoras e coercitivas, com caráter residual e focalista, distanciado com louvor a democratização do acesso das massas à riqueza socialmente produzida.

A pobreza adquire maior visibilidade a partir do contexto da crise estrutural do capitalismo na década de 1980, e passa a ser sinônimo de programas focalizados na década seguinte, sem, contudo, buscar considerar suas determinações estruturais, até porque, o fracionamento da *questão social* em múltiplas mazelas não é mero acaso, mas contribui para ocultar os determinantes da desigualdade social.

Os Programas de Transferência de Renda surgem neste contexto e estão situados no formato de políticas de enfrentamento a pobreza, mediante a transferência direta de renda e a articulação com políticas e programas estruturantes. Incentivados e financiados por organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, enquanto medidas de enfrentamento ao desemprego, à precarização do trabalho e ao considerável aumento da pobreza, sobretudo dado sua exacerbação na década de 1980, atualmente, a política de

transferência de renda condicionada coloca-se como orientação prevalente no sistema de proteção social brasileiro e em diversos países latino-americanos.

O sistema capitalista dependente e periférico assume no Brasil particularidades que induzem ao conseqüente agravamento das condições de reprodução material da maioria da população, que ademais se defrontam com respostas estéreis frente às reais problemáticas sociais. Verificou-se que a captura da educação pela agenda imperialista, por meio das agências multilaterais e dos organismos internacionais, pode ser considerada como um marcador valioso da dependência latino-americana frente à dinâmica mundial. Ainda, foi possível perceber, que a política educacional nos países periféricos é enfatizada como instrumento ímpar para superação da desigualdade social no cenário de reformas políticas e econômicas do século XX.

Nesta conjuntura, as orientações dos discursos governamentais e de organismos internacionais desembocavam na afirmação da importância estratégica da escola para se adequar a “nova ordem” mundial e aos interesses do capital que se consolidavam naquele momento no país. Conforme salienta Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), na década de 1930 reivindicou-se para a educação a tarefa de “criar” cidadãos e modernizar as “elites”, contribuindo para o trato da *questão social*; posteriormente, na ditadura militar, à ela foi atribuída a função de formar o capital humano; já na última década do século XX, renovou-se o pleito da centralidade da educação, porém, em termos mais adequados aos tempos de exaltação das virtudes do mercado: “nesse contexto, trata-se de convencer com o uso mínimo da ação estatal e da força. Trata-se de persuadir e construir novo consenso”. (SHIROMA *et al*, 2000, p. 14).

A construção desse novo consenso nos anos de 1990, ganha um importante aliado com a criação dos PTR's, formulados enquanto medidas de enfrentamento a pobreza e estratégias de focalização dos gastos públicos frente a perversa desigualdade na distribuição da renda no país. Esses programas integram um modelo de política social instituída no contexto das contrarreformas neoliberais, da minimização da função social do Estado, da reestruturação produtiva e da desregulamentação dos direitos sociais de cunho universais.

Neste sentido, o PBF, resultante da unificação no início do século XXI de diversos PTR's em vigência no Brasil desde 1995, contribui para a (re)construção do consenso da centralidade da educação ao condicionar o acesso à renda mínima à

frequência escolar, retomando a crença da escola enquanto espaço de igualdade e mecanismo de mobilidade social.

Conforme constatado e exposto no decorrer do trabalho, os dados apontam para uma redução dos índices de pobreza, com certo aumento da mobilidade social na última década, onde as ações de enfrentamento a pobreza e extrema pobreza, principalmente o PBF, tiveram papel decisivo. Isso evidencia que o PBF tem ampliado os mecanismos de igualdade de oportunidades na base da pirâmide social, sobretudo para a população que vive na extrema pobreza, contudo, não se pode afirmar que a transferência de renda, via PBF, seja suficiente para tirar as famílias da pobreza na maioria dos casos. Por sua vez, o impacto gerado pelo PBF também contribui para reforçar o papel ideológico da escola na superação das contradições estruturais do modo de produção capitalista, naturalizando a pobreza e ocultando as raízes das desigualdades sociais.

A apreensão dos fundamentos do pensamento liberal permitiram compreender as bases ideológicas que sustentam a crença de uma sociedade aberta nos limites do capitalismo, e do papel privilegiado da educação na construção desta sociedade. O pensamento liberal argumenta a possibilidade de mobilidade social, defende a igualdade de oportunidades, a sociedade aberta, e transfere para a escola a tarefa de ser o agente promotor da igualdade. Que pese bem, que não se trata de igualdade material, mas de garantir o livre desenvolvimento das habilidades e capacidades de cada indivíduo, as quais justificam uma melhor posição social e melhores oportunidades de base meritocrática.

Desse modo, infere-se que a condicionalidade da educação no PBF atualiza a promessa da ideologia da igualdade de oportunidades, pois com a obrigatoriedade da frequência escolar para o acesso à renda mínima, efetivamente a promessa burguesa da igualdade no plano das oportunidades, mesmo que limitadamente, se materializa. Reitera-se com isso, o moralismo subjacente aos programas de transferência de renda, disseminando a idéia da dependência, do desincentivo ao trabalho e da necessidade de obrigatoriedades (condicionalidades). Assim, prevalecem os discursos de *que só não sai da condição de pobreza quem não desenvolver suas potencialidades* ou *aquele que não quiser estudar*.

O PBF incentiva a ilusão de que o problema da pobreza pode ser resolvido por meio da política social, principalmente se centralizado na educação. Entretanto,

permanecem intocados, tanto no debate quanto nas ações, os mecanismos que a produzem.

Interessante salientar, que diferentemente dos PTR's nos países centrais, as condicionalidades impostas às famílias pelo PBF estão associadas a políticas de caráter universal – educação e saúde – as quais são garantidas a população constitucionalmente como direito. No campo ideológico e político do Programa isso não é um paradoxo, já que o argumento antes de ter alguma percussão no benefício da família, são os indicadores de vulnerabilidade e a necessidade de ruptura intergeracional da pobreza. Sem se furta das polêmicas existentes, cabe destacar, que há um enorme fosso entre o reconhecimento legal da assistência social como direito e seu entendimento como tal. Assim, apesar da consolidação no plano jurídico da assistência social como direito, historicamente ela é um campo de disputas do usufruto da riqueza produzida socialmente, em que a “falha” na superação da condição de subalternidade e miserabilidade é imediatamente atribuída aos sujeitos isolada e individualmente.

Pois bem, eis que a vinculação da frequência escolar para o recebimento do benefício reproduz e reforça a ideia de que são as capacidades e os talentos individuais os responsáveis pela superação das contradições sociais. Com isso, se naturaliza a contradição inerente ao modo de produção capitalista e reforça o papel ideológico atribuído a escola como espaço privilegiado de mediação para ascensão social, ao mesmo tempo em que se constitui em novo aparato ideológico e funcional a manutenção do ultrapassado (porém nunca superado!) *status quo* da assistência social.

Desde essa lógica, a escola é tida como uma entidade distinta da ordem que produz as iniquidades sociais, ou conforme afirma Cunha (1980, p. 55), há um falso pressuposto “de que a educação não está, ou pode não estar ligada à ordem que produz as desigualdades. Daí a possibilidade de poder vir a ser utilizada para produzir algo diferente daquilo que a economia espontaneamente produz”.

Naquela conjuntura que emergiu o Projeto de Lei de Garantia de Renda Mínima e posteriormente vários programas pontuais de transferência de renda, o Bolsa Escola ao condicionar a adesão e manutenção dos beneficiários nesse Programa a matrícula e a frequência escolar mínima, associou-se a outras políticas educativas da década de 1990, como o FUNDEF, o SEAB, e os Parâmetros

Curriculares, com o fim de garantir a universalização do acesso ao Ensino Fundamental.

A condicionalidade da frequência escolar no PBF se funda, pois, enquanto expressão da promessa liberal de igualdade de oportunidades, que por conseguinte, desembocará no desenvolvimento do capital humano. Entretanto, poderíamos indagar, que igualdade de oportunidades é esta? As oportunidades de escolarização são franqueadas a todos na mesma medida? A sociedade brasileira é extremamente desigual entre as diversas regiões do país, e dentro destas, em cada uma das classes sociais, o que indica variações gritantes na qualidade do ensino. Ainda, as aptidões e habilidades individuais são produzidas nas relações sociais e também estão associadas à reprodução das necessidades materiais de vida dos indivíduos. Assim sendo, o PBF seria suficiente para garantir a igualdade de oportunidades e consequentemente o desenvolvimento do capital humano? Cunha (1980) oferece notória contribuição no desmistificar destes preceitos:

As 'razões de ordem intelectual' são expressão de distinções sociais prévias que assumem uma aparência desligada da sua origem. Esse desligamento aparente é reforçado pelo fato de que há sempre uma certa quantidade de indivíduos oriundos da classe trabalhadora que progridem no sistema educacional. O que se esquece, sempre, é que esses indivíduos são exceções em número bastante reduzido em relação aos de mesma origem. (CUNHA, 1980, p. 56).

O Programa alimenta a reprodução do capital e ao mesmo proporciona um outro capital aos sujeitos beneficiários, que é o do conhecimento, mesmo que limitado – e como exposto acima, há que se questionar também diante de que tipo de qualidade de educação estamos! Conhecimento este, que permite cumprir o objetivo mercadológico da educação: o de incorporar o indivíduo ao mercado de trabalho. Muito embora seja sabido que esta incorporação se dá nos limites da composição do exército industrial de reserva.

Tendo em vista o esforço teórico que nos propusemos a desenvolver nessa dissertação, especialmente por se tratar de um estudo desenvolvido fora do *âmbito seguro* de nossa formação acadêmica, cabe destacar a relevância do presente estudo no que tange a centralidade da temática para os profissionais do Serviço Social. Percebe-se em grande medida, que os assistentes sociais têm sido capturados pelo discurso ideológico que arroga à educação escolar à superação das

contradições sociais, o que, como demonstrado, é pano de fundo que permeia o PBF.

Por fim, importa destacar, que a apropriação do marco teórico que funda esse pressuposto ideológico é uma oportunidade genuína de pôr em debate conceitos que não compõe o referencial de formação do profissional de Serviço Social, ao mesmo em que acreditamos ser necessário problematizar a incorporação de princípios liberais que estão demasiado naturalizados e cristalizados no cotidiano interventivo. A simbiose entre o campo da educação e o da assistência social, apesar de problemática, é fecunda, e só pode ganhar relevância na análise e na construção política se for efetivamente anti-hegemônica.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo Baptista de. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. **Revista Praia Vermelha**: Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS, v. 1, n. 1, 1º semestre 1997.

ALVES, Gilverto Luiz. O liberalismo e a produção da escola pública moderna. In: LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, 2007.

AMIN, Samir. **El Eurocentrismo, crítica de una ideología**. México: Siglo XXI Editores, 1989.

ARRIAGADA, Irma; MATHIVET, Charlotte. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. In: **CEPAL/ONU**, Serie Políticas Sociales. N. 134, abril de 2007. Disponível em <<http://www.cepal.org/publicaciones>> Acesso em: 20 jun 2007.

BARAN, Paul e SWEEZY, Paul (1966), **Capitalismo monopolista**, Rio de Janeiro: Zahar.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. **Estudos liberais**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992. 131 p.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em: 04 maio 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. vol.2. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de Fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 12 dez. 2010.

BRASIL. **Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: 2009. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-para-acompanhamento-das-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia/guia-para-acompanhamento-das-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia>> Acesso em 14 mai 2012

BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade**. Brasília: setembro, 2009. Disponível em <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090924_Compres30Ricardo.pdf> Acesso em: 25 jan 2012.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Mudanças recentes na pobreza brasileira**. Comunicados do IPEA, nº 111. Brasília: setembro, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.836 - Cria o Programa Bolsa Família**. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm> Acesso em 21 mar 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789**, de 17 de novembro de 2004. Brasília: 2004c. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/portarias/portarias-interministerial/2004-portaria-interministerial-3-789-2004-11-17-estabelece-atribuicoes-da-frequencia-escolar-no-programa-bolsa-familia.pdf/view>> Acesso 10 jun 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto Presença: manual do usuário**. Versão 4.1. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/frequenciaescolar.pdf>> Acesso 10 jun 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Acompanhamento da Frequência Escolar**. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12310:acompanhamento-da-frequencia-escola>. Acesso em 21 Abr. 2012

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM/MDS n. 321 de 29 de setembro de 2008**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>> Acesso em: 03 ago. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família – volume II: Sistemas e procedimentos para acompanhamento das condicionalidades**. Brasília: 2010. 31p. <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-para-acompanhamento-das-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia-2013-volume-ii/guia-para-acompanhamento-das-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia-2013-volume-ii#news_item_image> Acesso em: 14 mai 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004b. Disponível em <<http://www.sedest.df.gov.br/sites/300/382/00000877.pdf>> Acesso em: 14 mai 2010.

BRASIL. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Brasília: 2012, 238p.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro: 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1986.

CASANOVA, Ramón. **Para uma cartografia de las ideas de la transición venezolana: conversaciones sobre proyecto nacional, Estado y política social.** Ediciones FECS. Caracas, junio, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ed. Ática, 2000.

COMENIUS, Iohannis Amos. **Didactica Magna (1621-1657).** Versão para eBook [eBooksBrasil.org]. Fonte Digital. Trad. Joaquim Ferreira Gomes. Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. Disponível em <www.ebooksbrasil.org/adobeebook/didaticamagna.pdf> Acesso em 26 ago 2010.

COSTA, Jurandir Freire. A ética democrática e seus inimigos: o lado privado da violência pública. In: Nascimento, Elimar Pinheiro do (org.). **Ética.** Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

CUNHA, Luiz A. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil.** 8 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição.** São Paulo: Cortez, 1985.

DEITOS, Roberto Antonio. **Políticas Públicas e Educação: alguns aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos.** In: Acta Scientiarum. Education - Periódicos UEM: Maringá, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/viewFile/11869/11869>> Acesso em: 03 jan 2011.

DRAIBE, Sonia Miriam. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio de (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil.** Brasília: UNB, 1997.

ENGELS, Friederich. **A origem da família da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Escala, s/d.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais.** São Paulo: Cortez, 5a. ed., 1987

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** 4 ed. rev. São Paulo: Global, 2009.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **A construção da “centralidade da educação básica” e a política educacional paranaense.** Cascavel-PR: EDUNIOESTE, 2005.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Desenvolvimento, globalização e políticas sociais: um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileiras da última década.** Campinas: 2006. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

FIORI, José Luis. **Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira.** Rio de Janeiro, 1988. Tese (Concurso de Professor Titular) - Cadeira de Estado e Industrialização, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FONSECA, Ana Maria. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRANK, Andre Gunder. **América Latina**: subdesarrollo o revolución. México: Ediciones Era, 1976.

GALEANO, Eduardo. **El libro de los abrazos**. 15. ed. Buenos Aires: Catálogos, 2004.

LASKI, Harold. **Liberalismo europeu**. 1. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo**: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. 2004. Disponível em <http://www.brasiluniaoamericana.ufri.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf> Acesso em: 08 abr 2012.

LAVINAS, Lena. VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para discussão nº 534. Brasília: IPEA, 1997.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução Julio Fischer. Martins Fontes: São Paulo, 2005.

LOPES, Eliane M. T. **Origens da educação pública**: a instrução na revolução burguesa do século XVIII. São Paulo: Loyola, 1981.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João (orgs.). **Ruy Mauro Marini**: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos** (Terceiro manuscrito). Trad. de José Carlos Bruni. In: MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 1-48.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. *Temas de Ciências Humanas* nº 2. São Paulo: Grijalbo, 1977.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MATTEI, Lauro. **Notas Sobre Programas De Transferência De Renda Na América Latina**. IELA/UFSC: Texto para Discussão. Nº 10/20010. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br/uploads/docs/158_texto10.lauro.pdf> Acesso 15 jul 10

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza. In: FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos (orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

NORA, Naraiana Inez. **O Paradoxo do Debate sobre Política Social e Família: uma perspectiva Latino-Americana**. 68f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

OFFE, Claus; LENHARDT, G. (1984), Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos sócio-assistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XXVI Especial, n. 87, p. 05 – 24 set. de 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálisis**. Florianópolis, vol. 9, n. 2, p. 166 – 175, jul/dez 2006.

PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In Paula, J. A. (org) **Adeus ao Desenvolvimento – a opção do Governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. pp 17-36.

PEIXOTO, M. G. **A condição política na pós-modernidade: a questão da democracia**. São Paulo: EDUC, 1998.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica**. Revista Lua Nova. 1992, n.25, pp. 25-59. ISSN 0102-6445.

_____. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Organizado por Erin Kelly. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. O Banco Mundial e as Políticas de Saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS. **Tese Doutorado**. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2000.

ROCHA, Rita de Cássia Luiz da. Infância e Educação na Obra de Comenius. In: Magda Sarat. (Org.). **Fundamentos Filosóficos da Educação Infantil**. 01 ed. Maringá: EDUEM, 2005, v. 06, p. 65-73.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda – reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 220-241.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Versão para eBook. Fonte Digital. 2001, 64p. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000053.pdf> Acesso 09 mar 2012.

_____. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores (www.jahr.org). 2002, 72p. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv00014a.pdf> Acesso 09 mar 2012.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Modelos políticos latino-americanos na nova fase da dependência. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (orgs.) **Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil**. São Paulo: Xamã, 2007.

SERRANO, Claudia. Família como unidade de intervenção de políticas sociais. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidário. In: ARRIAGADA, Irma (org.) **Seminarios y conferencias**, séries CEPAL/ONU, n. 46. Santiago de Chile, oct 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. [O que você precisa saber sobre]. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. Rev. Ciênc. Saúde coletiva. 2007. V. 12, nº 6. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em: 16 ago. 2010.

_____. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Corte; EDUFMA, 1997. 168 p.

_____. **Os Programas de Transferência de Renda (PTR): o Bolsa Família (BF) no enfrentamento a pobreza e na garantia de direitos**. Mimeo. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da SILVA; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 3. ed. 2007.

SMITH, Adam. **A riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Volume I e II. Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda. 1996.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. [Tese Doutorado] Campinas: SP, 1995.

SOJO, Ana. La trayectoria del vinculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. **Revista de la CEPAL**, n. 91, abril 2007.

SPOSATI, Adailza O. (Coord.). Saídas para a crise: o Programa de Renda Mínima Francês. In: Aldaíza Sposati (Org). **Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** 1.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

STEIN, Rosa H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. M. dos; MIOTO, Regina C. T. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Imposto Negativo: a garantia de renda mínima. In: **Revista Teoria e Debate**, nº 15, agosto/setembro/outubro 1991. Disponível em <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/economia/imposto-negativo-garantia-de-renda-minima>> Acesso em: 10 abr. 2012.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, 1985. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 out 2010.

VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa?** São Paulo: Ática, 1997.

WARDE, M. J. **Liberalismo e Educação**. São Paulo: PUC, 1984. Tese (Doutorado).

Williamson, John. “**Did the Washington Consensus Fail?**” Outline of Remarks at CSIS. Washington DC: Institute for International Economics, November 6, 2002. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=488> Acesso em 16 mai 2011

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. In: **Revista de Economia Política**. São Paulo: Brasiliense, vol.12, n. 1 (45), janeiro-março/1992, p. 43-51.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e Escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1990.

ANEXOS



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
PORTARIA GM/MDS Nº 321, DE 29 DE SETEMBRO DE 2008

(Publicada no DOU nº 189, de 30 de setembro de 2008. Alterada pela Portaria GM/MDS nº 339, de 3 de outubro de 2008)

Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 27, inciso II, da Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003, e os arts. 2º e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e

CONSIDERANDO que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, tem por objetivos a inclusão social das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza; o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade sócioeconômica; e a promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social;

CONSIDERANDO o disposto na Seção I do Capítulo III do regulamento do Programa Bolsa Família, a qual trata do acompanhamento das condicionalidades pelas instâncias de gestão e de execução dessa política social;

CONSIDERANDO que, no contexto do Programa Bolsa Família, busca-se com as condicionalidades reforçar o direito de acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária, assim como levar o Poder Público a assegurar a oferta desses serviços (regulamento, art. 4º);

CONSIDERANDO que o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações do Poder Público voltadas ao acompanhamento das famílias em situação de descumprimento (regulamento, art. 27, parágrafo único);

CONSIDERANDO, no que couber, o disposto nas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, e MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004;

CONSIDERANDO que a efetividade do funcionamento do Programa Bolsa Família depende da cooperação interfederativa e da coordenação das ações entre políticas

setoriais e entre os entes públicos envolvidos em sua gestão e execução, conforme os mecanismos previstos na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004; nas Portarias/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, nº 76, de 7 de março de 2008, e nos acordos de adesão celebrados entre o Governo Federal e os estados, Distrito Federal e municípios;

CONSIDERANDO as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que ampliou a faixa etária para concessão de benefícios variáveis do Programa Bolsa Família; e

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar a gestão das condicionalidades e de definir os efeitos decorrentes do descumprimento aplicáveis sobre os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, resolve:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Regulamentar a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família - PBF, em conformidade com as Leis nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e nº 11.692, de 10 de junho de 2008, o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e tendo em vista o disposto nas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, e MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, e na Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

Parágrafo único. Para os fins desta Portaria, gestão de condicionalidades compreende as seguintes atividades e procedimentos:

- I - coleta de informações, pelo município e/ou pelo estado, no que couber, e registro periódico nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, da Educação - MEC e da Saúde - MS;
- II - aplicação dos efeitos previstos na legislação e na presente Portaria, decorrentes do descumprimento de condicionalidades; e
- III - sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias.

CAPÍTULO II DAS CONDICIONALIDADES

Art. 2º São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, e com os arts. 27 e 28 do Decreto nº 5.209, de 2004:

I - na área de educação:

- a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e
- b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde:

- a) para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e
- b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;
- III - para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos e de convivência, conforme estabelecido no art. 13 da Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

CAPÍTULO III

DOS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO E DO RECURSO

Art. 3º Os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades do PBF serão gradativos e aplicados de acordo com os descumprimentos identificados no histórico da família.

Parágrafo único. Para os fins desta Portaria, o histórico da família de que trata o caput consiste do conjunto dos sucessivos descumprimentos de condicionalidades e efeitos gradativos aplicados às famílias beneficiárias.

Art. 4º As famílias beneficiárias do PBF com crianças ou adolescentes de até 15 (quinze) anos de idade, nutrizes ou gestantes, que descumprirem as condicionalidades,

ficam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

- I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- III - suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento;
- IV - suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento;
- e
- V - cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento.

Parágrafo único. O efeito decorrente do descumprimento da condicionalidade de que trata a alínea "a" do inciso I e incisos II e III do art. 2º desta Portaria afetará todos os benefícios financeiros transferidos à família beneficiária, inclusive o BVJ. [\(redação dada pela Portaria GM/MDS nº 339, de 3 de outubro de 2008\)](#)

Art. 5º As famílias beneficiárias do PBF, cujos adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, que sejam beneficiários do BVJ, descumprirem as condicionalidades,

ficam sujeitas, no que se refere a este benefício, aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

- I - advertência, no primeiro registro de descumprimento do adolescente;
- II - suspensão do BVJ por dois meses, no segundo registro de descumprimento do adolescente; e
- III - cancelamento do BVJ, no terceiro registro de descumprimento do adolescente.

§ 1º O efeito decorrente do descumprimento da condicionalidade de que trata o art. 2º, I, "b", desta Portaria afetará exclusivamente o BVJ relativo ao adolescente em situação de descumprimento.

§ 2º Quando houver descumprimento de condicionalidades de adolescentes beneficiários do BVJ simultaneamente a descumprimentos por outros membros da família, o efeito do descumprimento poderá ocorrer juntamente com os efeitos previstos

no art. 4º desta Portaria.

Art. 6º Na aplicação da advertência mencionada no art. 4º, inciso I, e no art. 5º, inciso I, não haverá efeito sobre o benefício financeiro.

Art. 7º Quanto aos efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades, previstos nos arts. 4º e 5º desta Portaria:

I - a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc do MDS, no âmbito de suas atribuições, realizará a aplicação dos efeitos nos meses de janeiro, março, maio, julho, setembro e novembro de cada ano; e

II - a aplicação deverá ser informada por meio de notificação escrita ao responsável pela Unidade Familiar.

Art. 8º Os efeitos serão aplicados gradativamente quando o tempo decorrido entre um descumprimento e o seguinte for menor ou igual a:

I - 18 (dezoito) meses, para os registros mencionados no art. 4º, incisos I a V; e

II - 6 (seis) meses, para os registros mencionados no art. 5º, incisos I a III.

Parágrafo único. Quando o tempo decorrido entre um descumprimento e o seguinte for superior aos prazos estabelecidos nos incisos I e II deste artigo, os registros anteriores de descumprimento de condicionalidades serão desconsiderados no que se refere à aplicação de efeitos gradativos.

Art. 9º As famílias não serão consideradas em situação de descumprimento de condicionalidades:

I - nos casos em que fique demonstrada a inexistência de oferta do respectivo serviço, força maior ou caso fortuito, conforme previsto no § 5º do art. 28 do Decreto nº 5.209, de 2004; e

II - em decorrência de problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo MDS, MEC e MS.

Parágrafo único. As condições descritas nos incisos I e II deste artigo devem ser registradas pelos municípios e/ou estados nos respectivos sistemas de informação, de acordo com as responsabilidades estabelecidas no art. 28 do Decreto nº 5.209, de 2004.

Art. 10. As famílias sem informação das condicionalidades poderão ter seus benefícios bloqueados, suspensos e/ou cancelados pela Senarc.

Art. 11. Os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades poderão ser revistos mediante recurso administrativo, a ser apresentado pelo responsável pela Unidade Familiar ao gestor municipal do PBF, conforme regras a serem estabelecidas pela Senarc.

§ 1º O gestor municipal do PBF deverá:

I - avaliar as justificativas apresentadas nos recursos; e

II - arquivar a documentação que comprove as justificativas alegadas pela família, bem como o parecer com a fundamentação da decisão.

§ 2º O gestor municipal do PBF poderá reconhecer, independentemente da interposição de recurso pela família, erros comprovados no registro de condicionalidades, podendo, nesta situação, requerer à Senarc a anulação dos seus efeitos no histórico da família e sobre o benefício financeiro.

CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES

Art. 12. A gestão de condicionalidades do PBF envolverá o exercício de atribuições complementares e coordenadas no âmbito da União, estados e municípios e será realizada por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a descentralização, a intersetorialidade e os compromissos assumidos na adesão ao PBF, conforme a Portaria/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, e a Portaria/MDS nº 76, de 7 de março de 2008.

Parágrafo Único. Os responsáveis pela gestão do PBF no governo federal, estados e municípios, assim como as instâncias de controle social em suas respectivas esferas deverão informar e orientar as famílias beneficiárias sobre seus direitos e responsabilidades no âmbito do PBF.

Art. 13. São atribuições da Senarc, no que se refere à gestão das condicionalidades:
I - promover a articulação intersetorial e intergovernamental, assim como prover apoio institucional, a fim de assegurar:

- a) a coleta de informações e seu registro periódico nos sistemas de informação; e
- b) estimular o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, pelas diferentes políticas setoriais, com vistas à redução de sua vulnerabilidade social;

II - supervisionar as ações de coleta de informações e de registro periódico nos sistemas de informação;

III - gerar e fornecer ao MEC, ao MS e à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do MDS base de dados com informações sobre o público alvo a ser acompanhado, para que seja realizado o registro periódico do acompanhamento das respectivas condicionalidades do PBF;

IV - definir, em conjunto com o MEC, o MS e a SNAS, o calendário de coleta e registro das condicionalidades; e

V - consolidar os resultados das condicionalidades, bem como realizar a aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento sobre a folha de pagamento do PBF.

Art. 14. São atribuições da SNAS, no que se refere à gestão das condicionalidades:

I - realizar a coleta e o registro periódico das informações referentes à condicionalidade prevista no inciso III do art. 2º desta Portaria, encaminhando à Senarc ao final de cada período;

II - informar e mobilizar os gestores municipais da assistência social sobre os descumprimentos de condicionalidades encontrados e seus respectivos motivos, com vistas a garantir a oferta local de serviços e ações de proteção básica e/ou proteção especial da assistência social, direcionada às famílias em situação de descumprimento; e

III - apoiar e estimular o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades nos serviços de proteção básica e de proteção especial da assistência social.

Art. 15. Aos coordenadores estaduais do PBF, no que se refere à gestão de condicionalidades e considerando o acordado nos termos de adesão específicos assinados pelos estados, caberá:

I - realizar articulações com os gestores das políticas setoriais específicas para que seja realizada a coleta e o registro das condicionalidades previstas no Programa, quando o acesso ao serviço se realizar em estabelecimento estadual;

- II - atuar em cooperação com os municípios para garantir o registro das informações relativas às condicionalidades;
- III - apoiar os municípios localizados em seu território na realização da gestão de condicionalidades do Programa; e
- IV - elaborar planejamento anual intersetorial do estado, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento e apoio das ações de gestão de condicionalidades do PBF e acompanhamento familiar.

Art. 16. Ao gestor municipal do PBF, no que refere à gestão de condicionalidades e considerando o acordado nos termos de adesão específicos assinados pelos municípios, caberá:

- I - atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos;
- II - realizar as ações de gestão de benefícios, em decorrência do provimento do recurso administrativo de que trata o art. 11 desta Portaria;
- III - notificar formalmente o responsável pela Unidade Familiar, quando necessário, nos casos de descumprimento de condicionalidades, sem prejuízo de outras formas de notificação;
- IV - analisar as informações sobre não cumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias beneficiárias do PBF, em situação de descumprimento, às áreas responsáveis pelo acompanhamento familiar e oferta dos serviços sócioassistenciais;
- V - elaborar planejamento anual inter-setorial do município, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF e de acompanhamento familiar.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 17. A Senarc poderá considerar as particularidades das comunidades e povos tradicionais, tais como indígenas e quilombolas, na aplicação das normas e procedimentos de gestão de condicionalidades do PBF, previstas nesta Portaria, até que seja publicada regulamentação específica.

Art. 18. Os dados relativos às condicionalidades, bem como o histórico da família, deverão ser utilizados exclusivamente para as finalidades previstas nesta Portaria, em observância à privacidade das famílias, sem prejuízo das informações que devem ser prestadas aos órgãos de controle.

Art. 19. Os atos previstos nesta Portaria serão realizados em consonância com as normas e procedimentos da gestão de benefícios do PBF.

Art. 20. Em respeito à legislação que criou o Programa e aos compromissos assumidos na adesão ao PBF, é vedado aos estados e municípios:

- I - instituir outros efeitos relacionados às condicionalidades sobre os benefícios financeiros pagos às famílias além dos previstos nesta Portaria;
- II - instituir outras condicionalidades à família; e
- III - utilizar formas de comunicação humilhantes ou constrangedoras a respeito do descumprimento das condicionalidades.

Art. 21. Para os fins desta Portaria, o Distrito Federal, no que couber, é equiparado aos municípios.

Art. 22. Fica delegada à Senarc e à SNAS, no âmbito de suas respectivas competências, a edição de normas e orientações complementares para o cumprimento do estabelecido nesta Portaria.

Art. 23. Fica revogada a Portaria/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005.

Art. 24. Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PATRUS ANANIAS

Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.9.2008.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Regulamento

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Conversão da MPv nº 132, de 2003

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela [Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001](#), do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~III - o benefício variável, vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de cinco benefícios por família; e [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 535, de 2011\)](#)~~

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

a) tenham em sua composição crianças de zero a seis anos de idade; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

~~II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;~~ [\(Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007\).](#)

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

~~§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).~~

~~§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).~~

~~§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.~~

~~§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.~~

~~§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais).~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)

~~§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição:~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)

~~— I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~— II - o benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~— § 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~— § 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

~~§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)~~

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do **caput** poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social – NIS, de uso do Governo Federal.~~

~~§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.~~

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social – NIS, de uso do Governo Federal. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~I – contas correntes de depósito à vista; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~II – contas especiais de depósito à vista; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~III – contas contábeis; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~IV – outras espécies de contas que venham a ser criadas. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social – NIS, de uso do Governo Federal. [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)~~

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do **caput** serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo federal.

[\(Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

I – contas correntes de depósito à vista; [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

II - contas especiais de depósito à vista; [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

III - contas contábeis; e [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**, e será calculado por faixas de renda. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

I - definir as faixas de renda familiar **per capita** e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

II - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar **per capita**, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012\)](#)

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

~~Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2º considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007\)](#)~~

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no [inciso VI do caput do art. 24 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. \[\\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\\)\]\(#\)](#)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento,

avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

~~§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Programa Bolsa Família. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família-IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~I- medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~II- incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

III – calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)

~~§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~I – os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~II – os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~III – os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do § 2º, inciso I, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

~~§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009\)](#)~~

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O [art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo [art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#)." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

~~Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.~~

~~—§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.~~

~~—§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.~~

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente: [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 1º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Dirceu de Oliveira e Silva



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004.

Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no **caput** deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos [arts. 16 e 17 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Antonio Palocci Filho
Nelson Machado
Ciro Ferreira Gomes



PORTARIA INTERMINISTERIAL MEC/MDS Nº 3.789, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2004

(Publicada no DOU Nº 221, em 18 de novembro de 2004)

Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Freqüência Escolar no Programa Bolsa Família.

O Ministro de Estado da Educação e o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base no disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, , na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no § 3º do art. 54 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, no uso das atribuições que lhes confere o art. 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e considerando que constitui fundamento do Programa Bolsa Família a associação de transferência de renda ao direito básico de acesso à educação e permanência na escola;

considerando que a concretização do direito à educação compreende responsabilidades tanto por parte do Estado quanto da sociedade e dos indivíduos, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o papel de oferecer os serviços básicos de educação, de forma digna e com qualidade, elemento fundamental para a inclusão social das famílias beneficiadas;

considerando que a escola é um espaço de construção de conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes e que o baixo índice de freqüência escolar é um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas de proteção à família;

considerando que há necessidade de interferir nos baixos índices de freqüência e evasão escolar no ensino fundamental, que são relacionados com a situação socioeconômica e cultural das famílias, dentre outras situações que interferem no desenvolvimento integral do aluno, resolvem:

Art. 1º Estabelecer atribuições e normas de cumprimento da Condicionalidade da Freqüência Escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade que componham as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

§ 1º Caberá ao Poder Público a oferta de serviços de educação com acompanhamento da freqüência escolar dos alunos.

§ 2º Caberá às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família zelar pela freqüência escolar em estabelecimento regular de ensino.

Art. 2º A freqüência escolar deverá ser apurada mensalmente pelos estabelecimentos regulares de ensino para verificação do índice mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal.

§ 1º O índice percentual da freqüência escolar mensal do aluno será calculado com base nos dias letivos do calendário escolar de cada sistema ou estabelecimento de ensino.

§ 2º As horas cumpridas pelos alunos em atividades complementares, em caráter de jornada escolar estendida, não serão consideradas para efeito de apuração da frequência escolar.

§ 3º A obtenção, pelos alunos, de índices mensais de frequência escolar inferiores a 85% (oitenta e cinco por cento) deverá ser avaliada pelo dirigente do estabelecimento de ensino, com vistas à comunicação aos pais ou responsáveis no sentido de restabelecer a frequência mínima e, conforme o caso, informar ao Conselho Tutelar para as medidas cabíveis.

Art. 3º O resultado da apuração mensal da Frequência Escolar deverá ser consolidado bimestralmente de forma descentralizada, conforme calendário agendado.

§ 1º As informações serão registradas no sistema de frequência escolar com acesso permitido por meio de senha individual, cuja utilização atribui responsabilidade pela veracidade das informações.

§ 2º O registro de frequência escolar no sistema de que trata o caput será realizado:

I. para cada aluno com índice mensal de frequência escolar inferior a 85% (oitenta e cinco por cento); e

II. para cada estabelecimento de ensino em que a frequência escolar de todos os respectivos alunos inscritos no Programa Bolsa Família seja superior a esse percentual.

Art. 4º Definir como atribuições dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino que contarem com alunos beneficiários do Programa Bolsa Família:

I. identificar e disponibilizar ao gestor municipal dados atualizados dos alunos e ocorrências, como mudança de endereço, transferência, abandono e falecimento;

II. no caso de transferência de escola, informar o nome do estabelecimento de ensino de destino;

III. cumprir os prazos estabelecidos no calendário para a apuração, registro e encaminhamento da frequência escolar dos alunos para o gestor municipal;

IV. comunicar ao Conselho Tutelar fatos relativos ao Art. 56 do ECA;

V. informar, quando for o caso, as justificativas apresentadas pelo responsável do aluno para frequência inferior a 85% da carga horária mensal ao gestor municipal.

Art. 5º O gestor do sistema de frequência escolar no município deverá ser o titular do órgão municipal de educação.

Art. 6º São atribuições do gestor municipal do sistema de frequência escolar:

I. indicar um responsável técnico para coordenar o sistema de frequência escolar;

II. instituir uma instância de recurso aos beneficiários que permita a revisão de procedimentos operacionais relacionados com o acompanhamento da frequência escolar;

III. integrar a Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família, conforme o Art. 14, do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004;

IV. promover a atualização das informações necessárias ao acompanhamento da frequência escolar, principalmente o código de identificação da escola estabelecido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e a série ou o ciclo escolar dos alunos;

- V. promover a apuração mensal da frequência escolar dos alunos nos respectivos estabelecimentos de ensino, público ou privado, planejando ao longo do bimestre a recepção, a consolidação e a transmissão das informações;
- VI. garantir, por meios diversificados, considerando as realidades do seu município, a coleta de frequência escolar;
- VII. orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para a promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social;
- VIII. orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das responsabilidades mencionadas no artigo 11 desta Portaria;
- IX. apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos alunos e combater a evasão e o abandono escolar;
- X. capacitar os profissionais de educação para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- XI. articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos da rede estadual; e
- XII. pactuar com as escolas da rede privada o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- XIII. supervisionar os lançamentos efetuados no sistema de frequência escolar, responsabilizando administrativa, civil ou penal quando comprovada irregularidade de procedimentos .

Parágrafo Único O gestor poderá propor ao Poder Público Municipal o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Art. 7º O gestor do sistema de frequência escolar no estado deverá ser o titular da Secretaria Estadual de Educação.

Art. 8º São atribuições do gestor estadual do sistema de frequência escolar:

- I. indicar um responsável técnico para coordenar o sistema de frequência escolar em âmbito estadual;
- II. integrar a Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, conforme o Art. 13, do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004;
- III. divulgar, aos municípios, as normas sobre o acompanhamento das famílias pelo setor público de educação, em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais do Ministério da Educação;
- IV. apoiar os municípios na implantação do sistema de frequência escolar, com vistas ao acompanhamento dos alunos;
- V. disponibilizar aos órgãos municipais de educação as informações necessárias ao cumprimento do acompanhamento da frequência escolar dos alunos da rede estadual;
- VI. apoiar a implementação de ações de educação e de promoção social em âmbito municipal;
- VII. coordenar em âmbito estadual, a implantação e o desenvolvimento do sistema de frequência escolar, com vistas ao acompanhamento dos alunos;
- VIII. analisar os dados consolidados de acompanhamento dos alunos, gerados pelos municípios, visando constituir diagnóstico para subsidiar a política estadual de educação;

Parágrafo Único O gestor poderá propor ao Poder Público Estadual o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não-governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Art. 9º Definir como atribuições do Ministério da Educação no Programa Bolsa Família:

- I. indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos;
- II. estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar dos alunos e a sua divulgação aos estados e municípios;
- III. manter o funcionamento do sistema de frequência escolar, disponibilizando-o a estados e municípios;
- IV. promover a capacitação dos gestores municipais e estaduais visando a implementação e desenvolvimento das ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- V. analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar dos alunos, para orientar políticas educacionais;
- VI. disponibilizar, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar;
- VII. elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o calendário anual da frequência escolar;

Parágrafo Único. Além das atribuições descritas anteriormente, o Ministério da Educação poderá apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações educativas aos alunos e às famílias.

Art. 10º Definir como atribuições do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

- I. realizar a articulação intersetorial, promover o apoio institucional e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- II. apoiar a capacitação, em articulação com o Ministério da Educação, dos gestores estaduais e municipais e responsáveis técnicos sobre o sistema de frequência escolar;
- III. disponibilizar periodicamente a base do cadastramento único atualizada ao Ministério da Educação;
- IV. disponibilizar as informações sobre a folha de pagamentos do Programa Bolsa Família, visando integrar políticas setoriais com o Ministério da Educação;
- V. proceder a repercussão do descumprimento da condicionalidade do Programa Bolsa Família, no que se refere à frequência escolar, a partir das informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação;

Art. 11º Definem-se para o responsável legal das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família as seguintes responsabilidades:

- I. efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino;
- II. garantir a frequência escolar de no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal do ano letivo;

III. informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta.

Art. 12º O Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no âmbito desta Portaria, poderão celebrar convênios e acordos de cooperação entre si, ou com Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades civis legalmente constituídas.

Art. 13º Para efeito de cumprimento do estabelecido nesta Portaria o Distrito Federal equipara-se aos Municípios.

Art. 14º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a realização do acompanhamento da frequência escolar poderão exercer essa atribuição, mediante a realização de Termo de Cooperação com o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, admitida a adaptação das regras estabelecidas nesta Portaria.

Art. 15º Os conselhos municipais, estaduais e nacional de educação poderão ter acesso, nos seus respectivos níveis de competência, aos dados e informações do acompanhamento da condicionalidade da frequência escolar objetivando subsidiar definições de ações e políticas educacionais.

Art. 16º Os alunos beneficiários do Programa Bolsa Escola terão a frequência escolar acompanhada em conformidade com o disposto nesta Portaria.

Art. 17º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TARSO GENRO
Ministro de Estado da Educação

PATRUS ANANIAS
Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome