



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
PATRÍCIA DA COSTA OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO
SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS EDUCACIONAIS NAS POLÍTICAS DE COMBATE
À POBREZA PARA ALÉM DA TRANSPARÊNCIA DE RENDA**

Tubarão
2015

PATRÍCIA DA COSTA OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO
SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS EDUCACIONAIS NAS POLÍTICAS DE COMBATE
À POBREZA PARA ALÉM DA TRANSPARÊNCIA DE RENDA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Educação da Universidade do Sul de Santa
Catarina como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Letícia Carneiro Aguiar, Dr^a.

Tubarão

2015

Oliveira, Patricia da Costa, 1989-
O45 O programa Bolsa Família e as políticas sociais brasileiras
no século XXI : perspectivas educacionais nas políticas de
combate à pobreza para além da transferência de renda / Patricia
da Costa Oliveira; -- 2015.
91 f. il. : 30 cm

Orientadora : Leticia Carneiro Aguiar.
Dissertação (mestrado)—Universidade do Sul de Santa
Catarina, Tubarão, 2015.
Inclui bibliografias.

1. Política e educação. 2. Política social - Brasil. 3. Pobreza.
4. Programas de sustentação de renda. I. Aguiar, Leticia
Carneiro. II. Universidade do Sul de Santa Catarina - Mestrado
em Educação. III. Título.

CDD (21. ed.) 379.201

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária da Unisul

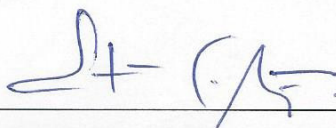
PATRÍCIA DA COSTA OLIVEIRA

PATRÍCIA DA COSTA OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO
SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS EDUCACIONAIS NAS POLÍTICAS DE COMBATE
À POBREZA PARA ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

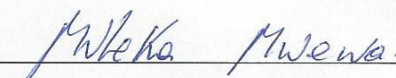
Esta Dissertação foi julgada adequada à obtenção do título de Mestre em Educação e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 24 de março de 2015.



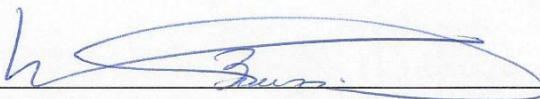
Professora e Presidenta da Banca Examinadora Letícia Carneiro Aguiar, Dra.

Universidade do Sul de Santa Catarina



Professor Christian Muleka Mwewa, Dr

Examinador Externo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Professora Doutora Márcia Buss Simão, Dra.

Examinadora Interna – Universidade do Sul de Santa Catarina

Minha família. Minha mãe, meu pai, meus
irmãos. Meu amor, minha vida.

AGRADECIMENTOS

Antes de qualquer agradecimento, quero agradecer a Deus por ter me dado saúde e sabedoria pra tomar as decisões certas no decorrer desta pesquisa.

À minha mãe, Sônia da Costa Oliveira, que sempre batalhou pelas minhas conquistas, me incentivando e, com muito trabalho, me proporcionou as melhores condições para jamais desistir;

Ao meu pai, Pedro Paulo Martins de Oliveira, que esteve disposto a me ajudar no que fosse preciso e me apoiou incondicionalmente diante de tudo o que me propus alcançar;

Ao meu irmão, Paulo da Costa Oliveira, e minha irmã, Alessandra da Costa Oliveira, peço desculpas pela ausência e distância, e retribuo todo carinho, confiança e orgulho que têm de mim;

Ao meu namorado, Jaderson Inácio, por todo seu companheirismo e, principalmente, sua cumplicidade por me apoiar incondicionalmente em todos os momentos durante o período da realização desse mestrado;

Ao meu mestre e amigo, que se tornou a pessoa mais importante durante o período do mestrado, que confiou em mim desde o primeiro momento, que, mesmo distante, nunca se fez ausente, e me ensinou a ter confiança, respeito e dedicação em tudo que fizer. Agradeço por todos os elogios que me fez, mas antes mesmo, agradeço pelas críticas, pois estas me fizeram buscar cada vez mais o crescimento. Imensamente agradeço pelas oportunidades que ele me fez abraçar, pelos risos que pudemos rir juntos e pelo choro que, muitas vezes, ele enxugou. Sem ele nada disso seria possível, meu ex-eterno professor, Dr. Christian Muleka Mwewa.

À minha orientadora, Dr^a Letícia Aguiar, que dividiu comigo todo seu conhecimento e inquietações, e por todas as críticas construídas e trabalhadas. Só nós sabemos o quanto foi difícil e corrido, e agradeço especialmente pela confiança em mim depositada.

Às professoras, Dr^a Márcia Simão Buss e Dr^a Michelle Carreirão Gonçalves, por todas as observações e sugestões durante a banca de qualificação, que auxiliaram para o desenvolvimento e conclusão desta dissertação.

Às minhas amigas e colegas de profissão, Camila Cechinel e Ana Cláudia Figueiredo, pelas colaborações, críticas e indicações fundamentais no processo de construção da pesquisa.

A todas as pessoas que conheci no PPGE/UNISUL e todos os colegas que, de alguma maneira, participaram comigo durante todo este período.

Agradeço a todos meus amigos e familiares que estiveram comigo nesta trajetória, mas, ao mesmo tempo, peço desculpas pelos momentos de ausência, peço que compreendam o quanto foi difícil conciliar a vida acadêmica e profissional.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo compreender a centralidade da educação como condicionalidade principal para a concessão de recursos às famílias em situação de pobreza ao discutir os entrelaçamentos das políticas sociais tendo como referência o Programa Bolsa Família e suas implicações, a partir das diretrizes do Banco Mundial e seus rebatimentos na educação como estratégia de gestão da pobreza. Desta forma, procuramos apresentar algumas contradições e implicações existentes no Programa Bolsa Família, a partir das legislações e fundamentos que o estruturam, tendo como questões principais: sua constituição e operacionalização; centralidade da educação e as condicionalidades e geração complementar de renda do Programa Bolsa Família. A análise apresenta enquanto significativo instrumental para o conhecimento das políticas sociais (materializadas em programas, por exemplo), que podem indicar importantes caminhos para a superação da condição social e fomento do protagonismo social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A análise ainda indica que a transferência direta dos recursos financeiros deve estar atrelada à oferta de possibilidades reais dos beneficiários em articulação com as políticas públicas e o acesso aos direitos. Além disto, destaca que o cumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias e a participação em programas complementares podem ser estratégias que se definem a partir das diretrizes dos organismos internacionais, como Banco Mundial e Organizações das Nações Unidas, para o desenvolvimento das potencialidades das famílias a partir da geração de emprego e de renda, cursos profissionalizantes, apoio às iniciativas de economia solidária, entre outros.

Palavras-chave: Política Educacional; Política Social; Programa Bolsa Família; Banco Mundial.

ABSTRACT

This research has as aim understanding the education centrality as main condition to grant resources for families in poverty situation, when discussing the social policies interlacement with the *Programa Bolsa Família* as reference, and its implications from the World Bank and its folding on the education as strategy for poverty management. Therefore, we search presenting some contradictions and implications found on the *Programa Bolsa Família* from the legislation and foundation which structure it with the following main matters: its constitution and operation; centrality on the education and the conditions and supplementary income generation of the *Programa Bolsa Família*. The analysis presents, while significant tool for knowing the social policies (materialized in programs, for example), which could indicate ways to overcome the social condition and promote the social prominence of beneficiary families of *Programa Bolsa Família*. The analysis still indicates that the direct transfer of funds should be linked to real possibilities for beneficiaries, articulated to public policies and the access to the Rights. Besides, we detach that complying with conditions can work as na strategy defined from the guidance of international institutions, like the World Bank and the Unit Nations, to develop family's potential from the work and income generation, professionalizing courses, support for initiatives, among others.

Key-words: Educational policy; Social Policy; *Programa Bolsa Família*; World Bank.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fases do Programa Bolsa Família e Perspectivas de ações.....	67
Quadro 2 –Programas Complementares do Governo Federal	68

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	POLÍTICAS SOCIAIS NO SÉCULO XXI: AS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E POLÍTICAS DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA.....	17
2.1	POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO DOS SEUS DIRECIONAMENTOS.....	17
2.2	AS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E A CONCEPÇÃO DE POBREZA.....	23
3	A PROBLEMÁTICA DA CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	47
3.1	A INTERFACE COM A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	47
3.2	ENTENDENDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	54
3.3	SUPERAÇÃO DA POBREZA COOPERATIVADA PARA ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA	70
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
	REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO¹

A intenção principal da pesquisa é compreender as implicações da centralidade da educação no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza, com enfoque primordial ao Programa Bolsa Família (PBF) como principal estratégia governamental para lidar com essa problemática social. Dito isto, propomos analisar os entrelaçamentos entre as políticas sociais nacionais e, em certa medida, as internacionais, a partir das diretrizes do Banco Mundial e seus rebatimentos na educação como estratégia de gestão da pobreza. Utilizamos o exemplo do PBF para analisar e compreender a centralidade da educação como condicionalidade principal para a concessão de recursos às famílias em situação de pobreza. Desta forma, apresentamos algumas contradições e implicações existentes no Programa Bolsa Família, a partir da legislação e fundamentos que o estruturam com base em algumas questões, como constituição do PBF e operacionalização; interlocução das políticas públicas: aspecto educacional; condicionalidades e geração complementar de renda do PBF, com intenção de atender ao objetivo geral desta dissertação.

No que diz respeito, à garantia de renda, o Programa Bolsa Família apresenta-se como principal ação de fortalecimento das bases familiares, através da transferência condicionada de renda. Este programa, criado através da Lei nº10.836, de 09/01/2004, unificou todos os programas de transferência de renda do Governo Federal já existentes em um único programa. O principal objetivo da transferência direta de renda é garantir direito de acesso a um rendimento mínimo para as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e econômica; ou seja, famílias que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

A análise apresenta-se enquanto significativo instrumental para o conhecimento das políticas sociais (materializadas em programas, por exemplo), que podem indicar importantes caminhos para a superação da condição social e fomento ao protagonismo social das beneficiárias do PBF. Tomamos, neste sentido, as mulheres como principais beneficiárias, pois, conforme legislação, o benefício é concedido preferencialmente para as mulheres. Não se excluiu a possibilidade de homens receberem o benefício. No entanto, ocorre apenas em caso excepcionais, como no caso de pessoas em situação de rua, mulheres

¹ Vale ressaltar que a presente dissertação é parte da pesquisa em execução intitulada *Mulheres Pescadoras e os desafios diante do desenvolvimento territorial (Local): bolsa família, geração de renda e alternativas socioeconômicas*, financiada pelo CNPQ (Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/MDA Nº 32/2012- 2013-2014).

incapacitadas para o gerenciamento do benefício por conta de transtornos mentais ou inexistência de mulheres na família.

Portanto, este tema remete aos seguintes questionamentos: Em que medida, as políticas sociais no Brasil e o PBF podem contribuir para a superação, ou *alívio* da pobreza? As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), no âmbito da política educacional, estimulam a autonomia das(os) suas(seus) beneficiárias(os)? No que diz respeito ao fato das beneficiárias se enquadrarem em certo extrato (camada) social, não as agrega em uma pobreza que pode ser entendida como pobreza cooperativada? Estes questionamentos, por sua vez, remetem uma melhor compreensão do PBF e sua relação com as políticas educacionais no Brasil.

Assim, por meio de uma análise documental e bibliográfica, objetivamos explicitar e compreender no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza, a partir da análise primordial do PBF como principal estratégia governamental para superação da pobreza e extrema pobreza, partindo das categorias *Políticas Sociais e Pobreza*.

Para tanto, circunscrevemos alguns documentos no âmbito da legislação que regulamenta a operacionalização do Programa, quais sejam: Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências; Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, a qual cria o Programa Bolsa Família; Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único dos Programas sociais do Governo Federal e dá outras providências; Portaria nº 341, de 07 de outubro de 2008, que dispõe sobre os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família; Portaria nº 754, de 20 outubro de 2010, que estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências; Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, que disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; Portaria nº 252, de 12 de dezembro de 2012, que regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família; Relatórios Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS)².

Também serão objeto de análise os seguintes documentos do Banco Mundial: *Vozes dos pobres. Relatório Nacional para o Brasil* (2000); *Um Brasil mais justo*,

² Todas estas leis foram retiradas do Caderno de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro único, 2ª edição, 2013, além de estudos de artigos e teses que referenciam a questão do Programa Bolsa Família como foco de análise.

sustentável e competitivo: estratégia de assistência ao país 2004-2007 (2003); *Desenvolvimento mundial: equidade e desenvolvimento* (2006); *Desenvolvimento e redução da pobreza* (2004); *O Estado num mundo em transformação* (1997); *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (2001/2001) e *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990.

Para organização da escrita o texto está estruturado da seguinte forma: Introdução, posteriormente os capítulos 2 e 3, nos quais aprofundamos nossa reflexão sobre o objeto de estudo em questão; e, por fim, tecemos algumas Considerações Finais.

O capítulo 2, intitulado *Políticas Sociais no século XXI: as diretrizes do Banco Mundial e políticas de erradicação da pobreza*, tem como objetivo apresentar a contextualização das políticas sociais, as características e organização inseridas no contexto do capitalismo, permeadas pelas diretrizes do Banco Mundial, consubstancia as políticas de combate à pobreza. Neste sentido, almejamos compreender as relações entre as políticas sociais, em especial, a política educacional e suas implicações interligadas à política de combate à pobreza propostas pelo Banco Mundial.

Neste capítulo apresentamos, por meio de um resgate histórico, o advento das políticas sociais brasileiras no século XXI, tendo como foco a correlação direta com as diretrizes do Banco Mundial em prol de ações para o combate à pobreza. Conforme Dallago (2007), o histórico das políticas sociais no Brasil vincula-se ao desenvolvimento urbano-industrial, em que o Estado passa a repensar alguns mecanismos de ampliação do controle social, ou intervenção estatal, na concepção liberal do mercado em que as técnicas são de “*caráter compensatório, preventivo e redistributivo*”, em que as políticas sociais aparecem enquanto estratégias governamentais que buscam intervir nas relações sociais; legitimação das desigualdades sociais; manutenção da força de trabalho e *compensação* dos direitos sociais (GALPER, 1986, *apud* DALLAGO, 2007, p.2).

Pretendemos elencar alguns aspectos fundamentais da concepção de *pobreza*, referindo a um período atual marcado pelas políticas neoliberais no Brasil, tendo como público-alvo das ações e políticas *os pobres*, presentes fortemente nos discursos ideológicos. Trataremos de argumentar que os programas e projetos de enfrentamento à pobreza configuram-se em meio a algumas contradições. Cabe salientar que o texto constitucional trata que um dos objetivos fundamentais do Brasil é “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (BRASIL, 1988, p.13), o que nos remete ao seguinte questionamento, o PBF atende aos interesses sociais na perspectiva dos direitos? Ou apenas atende aos anseios das agências multilaterais no combate à pobreza? Sobre esta

premissa que se estruturam os programas sociais, tendo como foco o Programa Bolsa Família.

O capítulo 3, sob o título *Programa Bolsa Família: a problemática da centralidade da educação como condicionalidade principal para a concessão de recursos para as famílias*, tem por finalidade aprofundar os elementos estruturantes do Programa Bolsa Família. Evidenciados a partir da legislação e bibliografias previamente mencionadas, tem por objetivos analisar as diretrizes nacionais para a execução do Programa Bolsa Família nas bases locais, no caso, os municípios. Nesta perspectiva, procuramos apresentar, a partir da legislação referida, que a transferência direta dos recursos financeiros deve estar atrelada à oferta de possibilidades reais aos beneficiários, em articulação com as políticas públicas e o acesso aos direitos. Além disto, destacamos que o cumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias, e a participação em programas complementares podem ser estratégias que se definem a partir das diretrizes dos organismos internacionais, como Banco Mundial e ONU, para o desenvolvimento das potencialidades das famílias a partir da geração de emprego e de renda, cursos profissionalizantes, apoio às iniciativas de economia solidária, entre outros. Argumentamos alguns aspectos contraditórios presentes no PBF em contraponto às diretrizes educacionais determinadas pelos organismos internacionais. Os documentos analisados permitiram evidenciar que uma das premissas principais nos enfoques do banco mundial pretende elencar sistematicamente, como solução para o alívio da pobreza, o seu combate por meio da educação.

Ademais, nos subitens seguintes, destacamos que as políticas Assistência Social, Saúde e Educação formam o *tripé* de base das ações a serem promovidas no desenvolvimento do trabalho social com as famílias beneficiárias do programa de transferência de renda. A intersetorialidade é estabelecida, enquanto exigência do Programa, no cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social, envolvendo, na gestão do PBF, suas respectivas Secretarias e é identificada em função do seu próprio desenho.

2 POLÍTICAS SOCIAIS NO SÉCULO XXI: AS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E POLÍTICAS DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Este capítulo tem como objetivo apresentar a contextualização das políticas sociais, as características e organização inseridas no contexto do capitalismo e, permeadas pelas diretrizes do Banco Mundial, consubstanciada com as políticas de combate à pobreza. A partir desta compreensão, pretende-se situar, no próximo capítulo, as relações entre as políticas sociais, em especial, a política educacional e suas implicações interligadas à política de combate à pobreza propostas pelo Banco Mundial.

Neste capítulo apresentamos, por meio de um resgate histórico, o advento das políticas sociais brasileiras no século XXI, tendo como foco a correlação direta com as diretrizes do Banco Mundial em prol de ações para o combate à pobreza. Pretendemos elencar alguns aspectos fundamentais da concepção de *pobreza*, referindo a um período atual marcado pelas políticas neoliberais no Brasil, tendo como público-alvo das ações e políticas *os pobres*, presentes fortemente nos discursos ideológicos.

2.1 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO DOS SEUS DIRECIONAMENTOS

O estudo das políticas sociais, historicamente, tem se constituído enquanto principais estratégias para o enfrentamento das manifestações das expressões da questão social. Traduz que não se pode precisar, ao certo, a época de surgimento das políticas sociais, mas sabe-se que estas foram criadas no período do surgimento do capitalismo, como resposta ao acirramento das consequências da urbanização, industrialização, ao surgimento das organizações populares proletárias e desigualdades sociais, por volta do século XIX, consubstanciada aos movimentos revolucionários industriais, lutas de classes e surgimento da presença estatal nas relações sociais (PIANA, 2009).

A construção complexa das políticas sociais, no contexto brasileiro, retrata que as políticas sociais relacionam-se diretamente em três níveis: econômico, político e social, e são visualizadas como possíveis mecanismos para continuidade da manutenção da força de trabalho, ou até mesmo como conquistas dos trabalhadores, ou com controle social das elites dominantes (FALEIROS, 1991).

Entende-se que as políticas sociais constituem-se enquanto consequências das dinâmicas sociais, da correlação de forças das classes sociais, e da articulação dos atores em

diversos espaços. A historicidade do capitalismo configura-se atrelada diretamente ao mercado e consumo; ou seja, sua crescente monopolização. Assim, a acumulação do capital reitera a necessidade de expansão do mercado e do consumo, ao mesmo tempo em que acaba por exigir certa precaução e monopolização do capital (VIEIRA, 1995, *apud* PIANA, 2009).

Piana (2009, p. 24) afirma que “[...] não há política social sem lutas sociais [...]”, e de certa forma o Estado³, passa a consagrar juridicamente algumas das principais reivindicações populares que ocasionam os direitos sociais, salientando que nem todas as reivindicações, mas as mais convenientes. A trajetória histórica das lutas sociais das classes trabalhadoras em busca da dita “emancipação humana” vigorava na perspectiva de socialização da riqueza produzida, nova ordem societária e nas conquistas dos direitos políticos como, por exemplo, voto, organizações sindicais, e ampliação dos direitos sociais.

Para Faleiros (1991, p. 08),

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos dos cidadãos.

E é neste emaranhado de significações que as políticas sociais se sustentam nos planos econômicos, sociais e estruturais dentro das formulações brasileiras.

O liberalismo, no Brasil, tornou-se visceral em meados de 1930, sustentando as concepções de mercado e sua regulação. O fortalecimento das classes trabalhadoras, os processos de lutas sociais e reivindicações tornaram possível a mudança do Estado, Liberal na sua concepção, para um Estado de ganhos sociais e políticos. O início do século XX e final do século XIX foram repletos de transformações sistematizadas do capital, interferindo na vida de bilhões de pessoas no âmbito global. Revela-se que “as transformações no mundo do trabalho determinaram novos padrões de organização e gestão da indústria, novos tipos de relações e contratos de trabalho e comercialização, altos índices de investimentos em avanços tecnológicos e de automação” (PIANA, 2009, p. 26).

Os modelos taylorista/fordista de desenvolvimento das relações de produção modificaram os processos de trabalho e determinaram novas modificações no âmbito do capitalismo. Assim sendo, essas mudanças interferiram diretamente no cotidiano dos trabalhadores, na educação, na saúde, habitação, lazer, enfim, na concepção de direitos aos

³ Compreende-se Estado a partir dos conceitos de Max Weber, em que se entende como o ordenamento jurídico e político que sustenta um sistema: dominação do homem pelo próprio homem, e ainda de luta de classes, pela teoria marxista.

trabalhadores. No entanto, o modelo societário capitalista continua a imperar nos modelos econômicos das sociedades, o que resulta em uma efetivação dos monopólios e concentrações das riquezas. Este capitalismo, dito monopolista⁴, cada vez mais se torna legitimador das contradições oriundas da dicotomia capital e trabalho, que formaliza um padrão na organização da produção capitalista. Tal contexto expressa-se no fenômeno dito mundialização do capital, ou melhor, a globalização, que entendemos ser conceituada como uma nova forma de dominação pela imposição da padronização do consumo, dos preços, informações e das ideias (PIANA, 2009).

É mister compreender que o fenômeno da globalização estreita as fronteiras entre os países, possibilitando maior interação entre os diversos povos. No entanto, gera contradições e divergências que afetam diretamente o cotidiano das pessoas, como o aumento do desemprego estrutural, o aumento da pobreza, concentração das riquezas e acirramento das desigualdades sociais.

O desenvolvimento foi a ideia que mobilizou as nações capitalistas no Pós-Guerra. A maioria das teorias e das políticas de desenvolvimento identificou a industrialização como uma via de *superação da pobreza*. Tal identificação é resultado do entendimento de que a industrialização era o veículo da incorporação acelerada do progresso técnico ao processo produtivo e, portanto, da contínua elevação da produtividade do trabalho e da renda, com o advento do Estado de Bem Estar Social⁵, ou *Welfare State*, nos países centrais do capitalismo e no decorrer o neoliberalismo.

A natureza do Estado de Bem Estar Social sustenta-se no sentido de responsabilizar o governo na oferta de um mínimo social de vida como direito social, em que o cidadão é um sujeito social que detém o direito a ter igualdade no tratamento e acesso as políticas sociais.

Como afirma Faleiros (1991, p. 21, grifos do autor),

[...] é pelo Estado de Bem-Estar que o Estado garante ao cidadão a oportunidade e acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos. [...] O “acesso geral” [universal] à educação, à saúde e à justiça existente na Europa decorre de direitos estabelecidos numa vasta legislação que se justifica em nome da cidadania.

⁴ O capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições, que confere à ordem, burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...] (NETTO 1996, *apud* PIANA, 2009,). Se são citações diretas, precisam estar entre aspas. Se não são, o número de página não deve constar.

⁵ O Estado de Bem Estar Social definia-se segundo três pilares triviais: o desenvolvimento pelo emprego; os serviços sociais de forma universal e igualitária; e a questão da assistência social, ou proteção social (PEREIRA, 2010).

O Estado passa a assumir a responsabilidade no controle dos direitos sociais, no caso brasileiro, o que somente surtiu efeito após a mobilização da classe trabalhadora e dos movimentos sociais. O referido momento histórico social do Estado de Bem Estar-Social gerou um apaziguamento das tensões geradas pelo capital no contexto da industrialização e globalização dos mercados. Ao que nos remete, os países periféricos latino-americanos, como no caso do Brasil, o Estado de Bem Estar-Social não garante direitos universais de qualidade. Isto ocorre devido ao caráter desigual das políticas sociais, ora não universais, previstas como focalizadas; isto é, foca parcelas da população e direitos presumidos pela condição social, como exemplo, seguro aos trabalhadores ou leite e vacinas para as crianças (FALEIROS, 1991).

A partir dos anos 1970, o discurso neoliberal ganha espaço nos debates econômicos, pelo qual presume alguns apontamentos, tendo como pano de fundo a competitividade dos mercados, ao definir novas ideologias justificadas pelo capital em favorecimento de monopólios capitalizados, detrimento dos trabalhadores, reestruturação produtiva e naturalização da desigualdade social. Tais consequências conduziram para a precarização do emprego, uma vez que as exigências de qualificação para o mercado de trabalho marginalizavam grande parte da população. O neoliberalismo passa a direcionar as assertivas para um projeto societário pautado na defesa do capitalismo, e “as políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (FMI) [e o Banco Mundial]” (PIANA, 2009, p. 32).

Diante do que aborda Laurell (1997, *apud* PIANA, p. 34),

O Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são a rigor, de apropriação coletiva. [...] Além disto, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. [...] Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

É importante frisarmos que a inserção do Brasil no mundo globalizado influencia diretamente a concepção e função das políticas sociais brasileiras que, em certa medida, dependem das decisões e determinações das potências mundiais e diretrizes dos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

A política social é aqui entendida como condicionantes ao desenvolvimento capitalista, à acumulação das riquezas e das contradições. Desenvolvem funções imprescindíveis para sua coexistência, já mencionadas neste capítulo, como econômica, social e política. Na função econômica, estão evidenciadas pela transferência de recursos

diretamente, o que, por vezes, movimentava a economia no nível macroeconômico, acelerando o consumo e incentivando a arrecadação de impostos provenientes das compras de produtos, inclusive ofertando serviços sociais básicos, como saúde, educação e assistência social, uma vez já pago pelos impostos exigidos da população que os recebe (FALEIROS, 1991).

Conforme pontua Sposati (1998), o Estado passa a suprir certas necessidades básicas da população, ao mesmo tempo em que mantém um controle sobre as expressões da questão social. Ainda postula que “a ação assistencial do Estado está imbricada na relação capital-trabalho, se faz nas sequelas da exploração da força de trabalho, que por sua vez se expressam nas precárias condições de vivência das classes subalternizadas” (SPOSATI, 1998, p. 28). Então, o Estado passa a assumir o papel definido como de anti-crise, que contribui para o controle social da classe trabalhadora pela efetivação de serviços sociais (PIANA, 2009).

Portanto, é possível esclarecer que

[...] as políticas sociais apresentam-se como estratégias governamentais de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, destinadas a atender problemáticas particulares e específicas apresentadas pela questão social (produtos e condição da ordem burguesa), contribuindo para uma subordinação dos trabalhadores ao sistema vigente e reproduzindo as desigualdades sociais decorrentes das diferentes participações no processo de produção (PASTORINI, 1997, *apud* PIANA, 2009, p. 38, grifos do autor).

Ao mesmo tempo, funcionam enquanto legitimadores dos discursos ideológicos sujeitos às regras neoliberais presentes na sociedade capitalista, ao passo que institucionalizam as redes sociais de oferta aos serviços sociais básicos. Por ora, a função política refere-se ao processo de embates e lutas das classes trabalhadoras, que tencionam as relações estabelecidas entre o capital/trabalho, ao expressarem-se enquanto correlação de forças no interior da sociedade civil (FALEIROS, 1991).

As discussões acerca do conceito de *proteção social*, em que as conjunturas estruturam-se a partir das reformas neoliberais no âmbito do papel do Estado, acabam perdendo espaço para a discussão da efetividade no embate das expressões da questão social.

Entendemos, por proteção social,

[...] as formas ‘institucionalizadas’ que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades [...] (BRASIL, 2004, p. 31, grifos no original).

Em escala mundial, sobretudo a partir dos anos de 1970, momento de adesão de diferentes governos às políticas neoliberais, de implementação do processo de reestruturação produtiva, o capitalismo acirra as contradições sociais e coloca-se na esfera produtiva na dinâmica de acumulação do capital produzido. Este sistema configura os Estados para assumirem as tendências e exigências do capitalismo imposto, contribuindo para a efetivação de fenômenos como precarização do trabalho, individualismo e dominação, bem como o acirramento das desigualdades sociais.

Neste sentido, produz um novo padrão de acumulação de riquezas e aumento do desemprego, legitimando o processo de acumulação de mão de obra gerada pela reestruturação da produção. Com efeito, nos deparamos com uma crise social incidente no cotidiano dos trabalhadores, intensificando os processos de alienação em contraponto ao de emancipação dos sujeitos (LOPES, 2010, p. 8).

Conforme Dallago (2007), o histórico das políticas sociais, no Brasil, vincula-se ao desenvolvimento urbano-industrial, em que o Estado passa a repensar alguns mecanismos de ampliação do controle social, ou intervenção estatal, na concepção liberal do mercado em que as técnicas são de “caráter compensatório, preventivo e redistributivo”, em que as políticas sociais aparecem enquanto estratégias governamentais que buscam intervir nas relações sociais; legitimação das desigualdades sociais; manutenção da força de trabalho e “compensação” dos direitos sociais (GALPER, 1986, *apud* DALLAGO, 2007, p. 2).

No contexto brasileiro, por volta dos anos de 1980, o processo de construção das políticas sociais manifestou-se em uma constante transformação política, escassez de recursos e acirramento da expressão da questão social. Netto (1989) e Iamamoto (2005) definem que **questão social** é o conjunto de expressões das desigualdades no sistema capitalista, em que o trabalho social e a produção tornam-se coletivas sob a ótica capitalista de produção e reprodução do trabalho. Inicialmente, estas políticas sociais tiveram um cunho assistencialista, clientelista e paternalista, na contramão da perspectiva de direitos sociais, com o intuito primordial de manter a ordem social. Também foi neste contexto que os movimentos sociais intensificam suas ações e lutas em prol de avanços legislativos, no que diz respeito aos direitos sociais (SANTOS, 2012).

A Constituição Federal de 1988⁶, em que a mesma inseriu-se no conceito de seguridade social, (composto pela assistência social, saúde e previdência), consolida direitos como Educação, Lazer, Cultura, Habitação, Trabalho, Maternidade, Infância e Segurança, atendendo às históricas reivindicações das classes trabalhadoras. Atualmente, existem outras legislações específicas que complementam os direitos já garantidos na Constituição, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, pautado na Lei 8.069/1990; LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742/1993; Lei Maria da Penha nº 11.340/2006; Estatuto do Idoso, a partir da Lei nº 10.741/2003; Lei nº 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial, Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852/ 2013; entre outras que materializam o conceito de proteção social no contexto brasileiro.

Neste sentido, apesar de alguns avanços legais, estes não são suficientes para dar conta dos embates gerados pelos problemas sociais e, desta medida, surgem políticas de distribuição de renda, com intenção de combater a pobreza e a extrema pobreza, que se justifica como forma de fomentar o consumo para a garantia das necessidades básicas. As exigências destas políticas protetivas envolvem um conjunto de ações que almejam intervir, de forma emergencial, sustentada pelos direitos sociais (LOPES, 2010, p. 09).

Conforme defendido por Lopes (2010, p. 9), pensar em estratégias da superação da pobreza requer um conjunto de ações que pleiteiem “[...] ultrapassar o pragmatismo, com propostas na lógica do direito social, o que depende de uma rede de serviços centrada na dimensão de uma sociedade mais justa e igualitária [...]”. Em voga, o papel dos programas de transferência de renda estrutura-se nesta dimensão de sociedade, enquanto estratégias de proteção social aos que necessitam.

2.2 AS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E A CONCEPÇÃO DE POBREZA

O Banco Mundial é entendido como organismo multilateral que subsidia os Estados, financiando e diagnosticando problemas sociais que embasam os direcionamentos das políticas públicas em nível mundial. Por mais de meio século, este organismo atua e negocia com diversos países, estabelecendo diretrizes e metodologias em diversos segmentos. Ainda sustenta-se a ideia de que este organismo atua enquanto ator político, intelectual e

⁶ Não é nossa intenção traçar um estudo histórico detalhado das legislações existentes no âmbito da proteção social, mas identificar algumas mais importantes, que indicam um direcionamento da agenda governamental para a questão.

financeiro, singularmente por meio de empréstimos, mas gestor de políticas e disseminador de ideias (PEREIRA, 2010).

O Banco Mundial, com sede em Washington, constitui-se de cinco instituições: BIRD, Corporação Financeira Internacional, Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos e Agência Multilateral de Garantia de Investimentos. Entre os 184 Estados-Membros, o Banco Mundial atinge prioritariamente aqueles países que recebem financiamento do FMI. Tais instituições comungam o mesmo pensamento e atuam complementarmente em países independente do regime político (MARTINS, 2005).

Martins (2005) destaca que os principais clientes do grupo são aqueles em que existe maior concentração de renda, não pelo fato de contribuir mais com os objetivos, mas ser mais atrativo para os investimentos estrangeiros, com melhores condições; por exemplo, baixa qualificação e mão de obra barata. Os empréstimos são direcionados a áreas específicas, como petróleo, energia, gás transporte, educação, serviços urbanos, irrigação, telecomunicações e projetos de reforma, o que gera um comprometimento com os investimentos dos países. Destaca-se que, para cada valor investido, deve-se uma contrapartida em moeda nacional; assim, o dinheiro investido retorna para os principais países do grupo. Isto se torna imperativo para o desenvolvimento e sustentabilidade no mercado financeiro, o que garante a confiança dos investidores.

As ações do Banco Mundial e do FMI⁷ vêm, no decorrer dos anos, insuflando mudanças para a defesa e sustentação do capitalismo em âmbito global. Em outras palavras, conforme Melo (2005, p. 69), cada vez mais se intensifica o “processo de ocidentalização de uma ótica conservadora, do ponto de vista dos interesses do capitalismo [...]”, ao que propõe a continuidade do que podemos definir como dominar para socializar. Nesta ótica, a autora ainda argumenta que as aspirações das classes trabalhadoras, nas lutas em prol da coletividade, confundem-se neste novo contexto capitalista, em que os interesses públicos e privados são postos a fim de manter uma complexa disciplina para o consenso em que, aos poucos, se obtenha um nível de consciência hegemônico em prol dos interesses capitalistas.

⁷ O Fundo Monetário Internacional, criado em 1945 e considerado um dos marcos econômicos do Pós-guerra, constitui-se enquanto uma organização internacional que garante o funcionamento do sistema financeiro mundial, a partir do monitoramento das taxas de câmbio e da balança de pagamento. A sustentação principal da organização é preservar o sistema monetário internacional, através da promoção, da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre seus membros (GONÇALVES, 2006).

Martins (2005) retrata que o Banco Mundial atua na América Latina desde 1949, auxiliando na constituição de nações soberanas. As diversas expressões da questão social são mais expressivas nos países latino-americanos, em que há grande concentração de terra, desigualdade social, fome e pobreza consistem nas principais preocupações destes países. Historicamente o autor que, a partir de 1944, após a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, representantes de mais de 44 países criaram o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e o FMI (Fundo Monetário Internacional), cujas funções pretendiam ser complementares. Desta forma, compete ao BIRD, de acordo com o seu Estatuto constitutivo: “dar assistência à reconstrução e ao desenvolvimento das nações-membros, facilitando o investimento do capital para fins produtivos [...]” (MARTINS, 2005, p. 02).

Este apelo pela criação de tais organismos internacionais possibilitou ascensão das nações dominantes, com intuito de criar uma hegemonia e soberania entre demais países. Os Estados Unidos, ao centralizar o planejamento e direcionamento das ações, sob o conceito de interdependência, conduzia ainda mais para uma dependência para os países da América Latina, ao buscar o fortalecimento do mercado para consolidação dos interesses políticos, sociais e culturais (MELO, 2005).

Assim, os primeiros países a receberem recursos foram Brasil, Chile, Colômbia e México, cujos investimentos eram liderados pelos blocos aliados dos EUA. A instância máxima do Banco Mundial é formada por oito países membros, Alemanha, Arábia Saudita, China, Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão e Rússia, e os representantes Ministros das Finanças destes países ocupam as cadeiras principais no grupo. Os outros países dividem-se em blocos e o voto é proporcional à contribuição monetária do país. Após a presidência revolucionária de Robert McNamara, de 1968 até 1981, intensifica-se o perfil econômico e político do Banco. A ideia de segurança atrelada ao desenvolvimento em prol da preservação política e crescimento econômico liderava a gestão de McNamara. Contudo, acreditava-se que os objetivos somente seriam alcançados se ocorresse um alinhamento entre o desenvolvimento à elevação dos indicadores sociais e redução das desigualdades no país. O maior acionista do Banco Mundial é os Estados Unidos, e este decide as principais prerrogativas e matérias mais importantes. Este fato destaca como tal instituição percebe as principais necessidades e traça direcionamentos e metas para os demais países.

A partir dos anos de 1970, o colapso da crise do capitalismo, com o acirramento da crise do petróleo, desequilíbrio financeiro dos países, endividamento e riscos, uma nova condução hegemônica foi necessária, com intuito de garantir *a sobrevivência do capitalismo*,

incutindo ideologicamente a crise do capitalismo (MELO, 2005). Essa nova condução implicou na imposição de reformas aos ditos *devedores*, ao que Melo (2005, p.71-72), argumenta, afetavam uma série de “[...] condicionalidades e obrigações de garantias de pagamento quanto de garantias de desenvolvimento, que se traduziam na obrigação da realização de políticas sociais compensatórias [...]”; ou seja, direcionavam-se pacotes de desenvolvimento para cada país.

No âmbito da América Latina, essas medidas foram propugnadas pelo Consenso de Washington⁸ (1989). Tais reformas contribuíram para piorar as condições de vida de contingentes populacionais na América Latina, e como consequência ocorreu o crescimento da pobreza. O crescimento de contingentes populacionais em situação de miséria e pobreza chama a atenção dos Organismos Internacionais para os riscos oriundos da manutenção do ordenamento sócio-político e econômico capitalista.

Nesta perspectiva, destaca-se que o *alívio da pobreza* torna-se a principal meta do Banco Mundial, além de concentração nas condições desiguais das mulheres em âmbito mundial e os problemas ambientais. Contudo, Pereira (2010) afirma que, por volta de 1950, no período anterior à gestão de McNamara, pouco se falava em relação à pobreza, apenas nas necessidades sociais. Posteriormente, iniciou-se a referida *cruzada* para o combate à pobreza, com propostas de redução do acirramento das expressões da questão social. Segundo o autor, McNamara solidificou o conceito de pobreza em duas concepções: relativa e absoluta⁹, e isto

⁸ “Em novembro de 1989, reuniram-se em Washington organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos e funcionários do governo norte-americano. Tal encontro objetivou a convocação do Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", para proceder com uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington", expressão que resumiu em 10 regras universais: 1- Disciplina fiscal; 2- Focalização dos gastos públicos; 3- Reforma fiscal; 4- Liberalização financeira; 5- Estabelecer regras para que a taxa de câmbio seja competitiva; 6- Liberalização do comércio exterior; 7- Eliminação de barreiras ao Investimento Externo Direto (IED); 8- Privatização, com o afastamento do Estado das atividades do setor privado, por meio da venda das empresas estatais; 9- Desregulamentação por meio da redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10- Garantia jurídica da propriedade intelectual” (BATISTA, 1994, p. 06).

⁹A Declaração das Nações Unidas emitida na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995, define que a pobreza absoluta é uma condição caracterizada por uma grave privação de necessidades humanas básicas, como alimentos, água potável, instalações sanitárias, saúde, residência, educação e informação. Isto depende não só do rendimento, mas também do acesso aos serviços; já pobreza relativa é quando o indivíduo pode se manter e tem o necessário para subsistir, mais não possui recursos para ser inserido no nível dos demais (consumo, status). Ainda podemos encontrar duas categorias de pobreza, a primária e a secundária, no qual respectivamente define quando o indivíduo não consegue se manter e vive de forma precária, e quando o indivíduo consegue se manter, ainda que em condições miseráveis (PEREIRA, 2010)

sugeria, aos Estados, onde o investimento deveria ser maior para se ter uma garantia em prol do desenvolvimento social, ao instituir o público-alvo na efetivação das políticas públicas.

A implantação de medidas macroeconômicas cada vez mais conservadoras e a intensa exploração pelos países capitalistas periféricos fizeram com que ficassem cada vez mais claras e declaradas as intenções dos representantes do grande capital mundial na exploração e conformação da classe trabalhadora, estabelecendo um discurso legitimador que incorporando demandas das classes populares, planeja a condução de ações estratégicas focalizadas e restritivas e, ao mesmo tempo, de incentivo ao pluralismo e à democracia de caráter universalista (MELO, 2005, p. 72).

A proposta principal do Banco Mundial era de elevar a capacidade produtiva dos pobres por meio de incentivos ao seu desenvolvimento; ou seja, buscaram-se soluções para elevar a renda dos pobres. Desta maneira, Pereira (2010) argumenta que quatro estratégias foram idealizadas:

[...] a) a maximização do crescimento do PIB através do aumento das poupanças e de uma melhor alocação dos recursos; b) a reorientação do investimento para os grupos-alvo em “pobreza absoluta” sob a forma de educação, acesso a crédito, obras públicas etc.; c) a redistribuição de renda ou consumo para os grupos-alvo através do sistema fiscal ou da transferência direta de bens de consumo; a redistribuição de ativos existentes para os segmentos mais pobres, por meio de políticas como a reforma agrária (PEREIRA, 2010, p. 267, grifos do autor).

Contudo, era fato que o Banco Mundial não pretendia tão somente elevar o rendimento dos mais pobres, por meio de incrementos e distribuição do crescimento econômico. Nas palavras de Pereira (2010, p. 267), “[...] repartir o crescimento do bolo, e não o bolo [...]”, era esse o objetivo ao investir em programas e projetos que previam o endividamento externo e captação de recursos. Para efeito, a questão nunca foi superar o paradigma dominante, mas almejar outra maneira de fazê-lo, com intuito de *acomodar* o sistema nos moldes capitalistas do Banco Mundial.

Em documento analisado por Melo (2005), intitulado *Desenvolvimento e redução da pobreza* (2004), o Banco Mundial define posicionamentos e argumentos em relação à pobreza. Assim, a responsabilidade na redução da pobreza e consequente desigualdade social caberiam não apenas aos Estados, mas aos indivíduos, que precisariam capacitar-se e se empoderar em um mundo cheio de possibilidades. As estratégias para redução da pobreza, então, perpassam por incentivos à promoção de oportunidades *para todos*, uma vez que todos têm possibilidades iguais de evoluírem quando estimulados da mesma maneira.

A atuação do Banco Mundial “[...] caracteriza-se pela polarização de paradigmas e disseminação de ideias e valores [...]” (MARTINS, 2005, p. 6), pelas quais, segundo o autor, influenciam diretamente agências internacionais, organizações, academias, espaço privado e

as mídias. Enfim, o pensamento principal do Banco Mundial é fundamentalmente relacionado aos aspectos financeiros do mercado. Com o tempo, passa a financiar pesquisas e formar técnicos, o que reforça posicionamentos e práticas já influenciadas. Aos poucos, foi criando o que Pereira (2010) define como a ciência da pobreza, ao se desenvolver estudos e pesquisas em volta desta temática, a fim de subsidiar as ações do Banco Mundial.

Neste contexto, a estratégia do Banco Mundial, sustentada no consumismo e individualismo, pressupõe que os países necessitam de ajuda externa para dirimir seus problemas e apresentar soluções para as regiões subdesenvolvidas. Em um país de passado escravocrata, como o Brasil, a exclusão econômica e a pobreza perpassam por algumas características, étnicas e de gênero (negra e feminina). Resquícios da época da escravidão, quando o escravo era uma mercadoria, pelo qual engendrou padrões de comportamentos herdados nos moldes europeus, considerados como modelo de sociedade decente.

Assim, cabe evidenciar que a análise das questões relacionadas à pobreza, no Brasil, perpassa a ótica de *naturalização* do fenômeno da pobreza e marginalidade dentro das estruturas sociais, com exemplo no enfoque aos trabalhadores, suas condições de habitabilidade e de baixos salários.

Segundo Pinzani e Rego (2013), essas pesquisas mostravam quem eram os mais afetados pela pobreza. No entanto, consideravam-se apenas os estereótipos daqueles *marginais*, sem compreender suas dinâmicas e realidades. Apenas as artes e a literatura procuravam moldurar as características, os sofrimentos e dar voz àqueles sem espaço na sociedade.

Contudo, o Banco Mundial fomentou o fenômeno de institucionalização da pobreza por volta de 1970, como parte da agenda internacional como condicionante para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Ao refletir sobre os resultados apresentados de suas políticas, Martins (2005 p. 7) elucida que “a pobreza não é ausência de capitalismo, mas sua consequência, fruto da expropriação das terras e da exploração do trabalho”. É neste cenário que as políticas sociais são desenhadas no ordenamento jurídico brasileiro.

O Banco Mundial mantém, no seu desenvolvimento, uma conduta independente e visceral no cenário financeiro e político, e os fortes investimentos fortalecem a visão do próprio banco, enquanto “gestor das políticas de desenvolvimento” (MARTINS, 2005, p. 7). Esta política desenvolvimentista almejava criar uma economia *aberta*, ao encorajar a cooperação monetária por meio dos blocos econômicos, pela eliminação de fronteiras cambiais, investimentos externos diretos, conversão das moedas, fatores que, associados aos

interesses dos mercados e seus consumidores, criaram condições para o fortalecimento de tais organismos (MELO, 2005).

Melo (2005) assevera que os organismos internacionais conduzem, no âmbito mundial, a política econômica pela conformação social dos países. Em outras palavras, estes organismos induzem à restrição do Estado, ou *Estado mínimo*, ao remeter a ideia de consenso em favor do capital. No caso dos países ditos *pobres*, os organismos atuam no sentido de compensar o estado atual, ao propor as condições para o desenvolvimento por meio da criação de *pacotes* ou modelos prontos para as áreas econômicas e sociais. Tais argumentos reconhecem novos atores sociais na construção socioeconômica dos países, ao detectar a necessidade da participação social na organização dos programas voltados para a população. Ao se dividir o *peso* do Estado com a sociedade civil e seus atores, tem-se uma maior aproximação das demandas e dos interesses da população para alimentar o jogo de forças em prol do consenso do capitalismo.

Melo (2005) indica as diretrizes do Banco Mundial expressas no documento *O Estado num mundo em transformação* (1997):

[...] (i) ampliar a discussão sobre a avaliação dos rumos das políticas e reformas, disponibilizando informações e criando canais de consulta; (ii) encorajar a participação de organizações de usuários e beneficiários, estimulando a ação de organizações locais; (iii) a descentralização da prestação de serviços por etapas, “começando em áreas prioritárias como as da saúde e da educação ou infraestrutura”; (iv) estimular, em nível local, os processos para melhorar a responsabilidade e a competição (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 117 *apud* MELO, 2005, p. 74, grifos do autor).

Com isto percebemos que, para tal organismo, o Estado próximo do povo, e *a favor* deste, tem o papel de criar e estimular espaços de difusão de ideias e crescimento pessoal, visando ao aprimoramento intelectual e individual dos sujeitos, além do monitoramento e avaliação de programas que facilitam o processo das reformas. Desta medida, o papel vital da luta de classes, na atual ocidentalização do capital, perde sentido, ao passo que as ideias hegemônicas burguesas prevalecem, em consonância aos interesses e demandas populares. Como argumenta Estenssoro (2003, p. 220),

[...] uma nova ordem social global na qual a gestão capitalista da crise, que se esconde por trás do discurso triunfante do pensamento único da ideologia do globalismo, forma uma coalizão de classes que configura o movimento político do neoliberalismo [...].

Assim sendo, Estenssoro (2003, p. 211) entende que o paradoxo da luta de classes, na reafirmação da concepção de mundo infere, ao mesmo tempo, um pensamento

consensual em favor do capital. Propaga-se a ideologia de que não há outro mundo possível, outra sociedade viável que não seja a sociedade capitalista (MELO, 2005).

Consoante ao exposto, o Banco Mundial estrutura o que Motta (2007) elucida como *políticas de desenvolvimento do novo milênio*, incorporando novas óticas em relação à pobreza e programas dos Estados para o século XXI. A exemplo dos países latino-americanos, o Banco Mundial intervém naqueles com fraca economia, de acirramento das desigualdades sociais e com acentuada pobreza. Neste ínterim, líderes políticos acabam ficando nas mãos do Banco Mundial, deixando de atender problemas viscerais nos seus contextos, para obter acessos aos créditos e financiamentos que só lhe são concedidos se estiverem de acordo com os direcionamentos estratégicos de tais organismos.

Desta maneira,

O paradigma da governabilidade¹⁰, ao tempo em que reduz as funções do Estado, justifica o envolvimento de instituições financeiras internacionais em questões internas dos países onde opera, como por exemplo, na elaboração de leis e políticas que definem o uso e a ocupação do território nacional (MARTINS, 2005, p. 08).

Para atender este princípio, enfatizamos o conteúdo presente na Declaração do Milênio (2000), em que são apresentados, às nações, os compromissos a serem assumidos com a redução da pobreza na sua completude. São oito os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, descritos a seguir: I – erradicar a pobreza e a fome; II- atingir o ensino primário universal; III- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; IV- Reduzir a mortalidade infantil; V- Melhorar a saúde materna; VI- Combater o HIV/AIDS; VII- Garantir a sustentabilidade do meio ambiente; VIII- Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Juntos, integram um conjunto de objetivos e metas a serem alcançados pelas nações, o que passou a ser seguido como direcionamento para tomada de empréstimos e financiamentos, organizando a agenda mundial global para o desenvolvimento, já definida pelo Banco Mundial (MOTTA, 2007).

Mota (2007) enfatiza que organismos como o Banco Mundial e o FMI, por mais que comunguem com os mesmos propósitos definidos na Declaração do Milênio, ainda é possível perceber um jogo de correlações de forças entre os agentes, devido aos interesses representados por estes, que não se disputam, mas se diferenciam.

Assim sendo, a autora argumenta que:

¹⁰ A questão da governabilidade, segundo Leal (2001, p. 47), reflete a tensão entre o equilíbrio instável das relações entre as classes, entre o governo e a sociedade, entre o governo e a política, tendo a prevalência dos interesses sociais de forma coletiva.

As mudanças de orientação política para o desenvolvimento do milênio é: o foco nas camadas mais pobres; a ideia do desenvolvimento econômico agregado ao desenvolvimento social local; a ideia de governabilidade revestida de maior eficácia na atuação do Estado, ampliada com o envolvimento da sociedade civil e a participação dos próprios pobres, voltado para o “desenvolvimento sustentável” e para a “administração da pobreza” (MOTTA, 2007, p. 234, grifos da autora).

Motta (2007) estabelece conceitos fundamentais para compreender a relação do Banco Mundial com a pobreza. A concepção do *capital social*, que se propõe por meio de associações e comunidades mais unidas, a diminuição das disparidades de acessos aos benefícios sociais, ao ampliar as oportunidades, diminui a pobreza. O termo baseia-se em redes de solidariedade entre grupos e pessoas que se tenciona com os valores, as instituições, o poder entre fatores que levam até a elevação da economia.

Este *conceito*, nas suas diversas tentativas, é mais bem definido por este entendimento:

[...] o conjunto de relações sociais caracterizadas por atitudes de confiança e comportamentos de cooperação e reciprocidade [...] um recurso das pessoas, grupos e coletividades em suas relações sociais está desigualmente distribuído na sociedade (O’CAMPO, 2003, *apud* MOTTA, 2007, p. 237, tradução nossa¹¹).

A equação principal é explicada: quando se aumenta o capital social, aumenta a solidariedade entre as pessoas para com os outros, e ampliam-se as aspirações e desejos de elevação socioeconômica. No que diz respeito à concepção ligada ao Banco Mundial, está umbilicalmente ligado ao combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável.

Motta (2007) indica que para o Banco Mundial, com o aumento das possibilidades de associação das pessoas, é garantida a diminuição das desigualdades socialmente produzidas e enfrentadas coletivamente, onde, segundo as palavras da autora, “[...] Ampliando as possibilidades de igualdade de oportunidades, através do acesso aos bens socioemocionais ou dos “ativos” sociais, a pobreza é reduzida [...]” (MOTTA, 2007, p. 236, grifos da autora).

No que se refere aos organismos internacionais, o capital social torna-se um fator estratégico para países da América Latina reduzirem as desigualdades sociais e a pobreza, diminuindo os fatores de exclusão social dos indivíduos, ao mesmo tempo em que combatem as incapacidades de participação e de tomada de decisões, que resultam de processos sociais e culturais a que subjugam a população considerada *marginalizada*. Assim sendo, a cultura é determinante para condicionar os comportamentos de uma sociedade “[...] É um fator decisivo

¹¹ “El conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad [...] un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales (que) esta desigualmente distribuido en la sociedad”.

de coesão social. Nela, as pessoas podem se reconhecer mutuamente, cultivar-se, crescer em conjunto e desenvolver a autoestima coletiva” (BID, 2001, *apud* MOTTA, 2007, p. 239, tradução nossa¹²).

Consoante ao exposto, tais processos são condicionantes para o empoderamento da população ora excluída, que possibilita maior articulação do Estado e da sociedade civil na formulação das políticas públicas e na construção de bases institucionais que integram os diferentes segmentos sociais. A coesão social é o elo entre tais instituições sociais, compreendidas, aqui, enquanto atores sociais e organizações locais, ao passo que instituições públicas fortalecidas asseguram o desenvolvimento e a mediação dos conflitos sociais. Para o Banco Mundial, ideologicamente, os ativos sociais são incorporados individualmente e acabam por impulsionar e produzir mais capacidade das famílias mais pobres na perspectiva da emancipação dos sujeitos (MOTTA, 2007).

As instâncias de controle social, dentro das políticas públicas, como no caso, os conselhos municipais, são órgãos mediadores entre a implantação das políticas públicas e a efetivação dos direitos sociais, atendendo as necessidades e articulando-se com as instituições representadas paritariamente. A Constituição Federal de 1988 define:

Art.204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previsto no art.195, e além de outras fontes [...].
[...] II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...] (BRASIL, 1988).

Ainda mais, a sociedade civil deve impor seu direito constitucional de se representar. Os municípios têm a missão de fomentar estratégias para este empoderamento, para que os diferentes núcleos sociais, como mulheres, pessoas com deficiências, sujeitos vulneráveis socialmente, afrodescendentes, povos indígenas, possam ser ouvidos igualitariamente, fomentando novas dinâmicas econômicas e sociais dentro das comunidades.

Para o Banco Mundial, o investimento social alicerçado ao desenvolvimento econômico impulsiona as pessoas, capacitando forças de trabalho, estimulando a competitividade e o crescimento individual, o que acelera a redução das expressões da questão social ou, no mesmo sentido, aumenta o capital social. “[...] O mecanismo de redução

¹² Es un factor decisivo de cohesión social. En ella, las personas pueden retoñecerse mutuamente, cultivarse, crecer en conjunto y desarrollar La autoestima colectiva.

da pobreza é um mercado forte e competitivo. Cabe aos pobres tirarem proveito deste benefício [...]” (MOTTA, 2007, p. 247).

O capital social¹³ tem seus princípios alicerçados na participação, na confiança e na cooperação. Quanto mais confiança o grupo tem entre seus componentes, mais elos de cooperação se solidificam. Estes são os pilares do capital social, onde os meios pelos quais os grupos se comunicam entre si sintetizam-se pela cooperação no exercício das atividades. Fukuyama (2003) defende que tal posicionamento reflete que as economias de mercado podem ter mais sucesso ao estocar valores de capital social, ao invés da supervalorização do econômico, onde tal perspectiva reforça a presença de instituições democráticas e participativas construídas socialmente.

No entendimento de Baquero (2007, p. 36), “o argumento central da teoria do capital social sustenta que a participação em associações voluntárias gera normas de cooperação e confiança entre os membros e que essas normas são exatamente aquelas exigidas para a participação política”.

Criam-se, na sociedade, padrões de comportamentos mais democráticos e participativos, acarretando uma mudança cultural nessa sociedade, pelos quais as redes associativas determinam os aspectos políticos, o que reflete nos comportamentos e atitudes. No entanto, o autor também sinaliza que não somente pelo conceito podemos almejar um desenvolvimento, que foca na questão do empoderamento social como fator principal para se alcançar o capital social.

O conceito está intimamente ligado à ideia de *cidadão virtuoso*, ao imprimir suas vozes nos processos democráticos e participativos. Como o autor bem argumenta àquela prática, a cidadania pelo fato de votar e obedecer às leis e se dedica voluntariamente em ações para melhoria da sociedade. O que se percebe, nos debates em relação ao capital social, é o tensionamento da sua função social nos planos econômicos e políticos, em que os maiores índices de capital social geram mais cooperação, acabam por diminuir os conflitos sociais. A partir de Putnam (1997, *apud* Baquero 2007, p. 137), o autor argumenta que tal absorção do conceito, em diversos países, pode melhorar a educação e diminuir os impactos da pobreza.

Esse cenário ainda é percebido timidamente na América Latina em forma de sementes embrionárias de democracia, que dificultam o desenvolvimento do capital social,

¹³ Baquero (2007) e Motta (2007) argumentam que o conceito de capital social é discutido por diversos autores como, por exemplo, Putnam (1997), Lin (2001), Portes (2000) e Fukuyama, (1995). Para este trabalho, abordaremos a perspectiva de Fukuyama, em uma análise positiva do capital social, em que sua instrumentalidade se fundamenta pelo protagonismo do cidadão.

onde tal condição exhibe baixa eficácia em diagnosticar e resolver problemas de natureza econômica ou social. Tal condição gera uma desconexão entre Estado e sociedade, ao passo que os cidadãos estabelecem um padrão mais individualizado e tendencioso à competitividade. Desta medida, tais indivíduos tornam-se meros observadores dos andamentos políticos dos países, não se percebendo enquanto parte fundamental nos processos decisórios e participativos nas democracias.

Pesquisas realizadas por Baquero (2000) apontam que os cidadãos cada vez mais se distanciam dos processos decisórios dos países na América Latina, o que gera um distanciamento cada vez maior entre governo e população.

Ao vislumbrarmos o paradigma antropocêntrico presente no axioma das relações sociais e o individualismo que gera um contrassenso entre a visão biocêntrica, comprometida com toda a vida na Terra, os padrões de consumo impostos pelo sistema capitalista tendem, aos poucos, a inviabilizar a construção de processos de desenvolvimento pautados na perspectiva de capital social. Por si só, a educação possui papel fundamental na formulação de uma nova mentalidade, e até mesmo a *educação para o consumo* torna-se vital para a conscientização da população em relação à sua responsabilidade social. Os problemas presentes em diferentes setores de nossa sociedade desencadeiam uma crise de valores.

Neste sentido, ressalta Della Giustina (2004, p. 160):

Na verdade, as crises constituem consequências não causas dos desequilíbrios do processo. Atuar sobre as consequências (sic) – o controle do mundo, a fome ou a exclusão, sem modificar as estruturas, ou a natureza do processo, pode até se constituir numa forma de aquietamento das consequências, enquanto se mantém o modelo que gera os desequilíbrios insustentáveis e que nem fará superar as crises e nem fará as transformações necessárias no rumo da mudança civilizatória.

Ao nos depararmos com a sociedade capitalista contemporânea, em que se utiliza da dominação da natureza exclusivamente para satisfazer as necessidades humanas, pensemos no limite do crescimento econômico e populacional como, por exemplo, os desequilíbrios ecológicos, capacidades de sustentação de vida e da desigualdade social.

Neste sentido, a desigualdade social aparece como componente estrutural da sociedade, refletindo no que pensamos, falamos e vivemos. Por isto, estamos em uma sociedade capitalista e, portanto, devemos nos perceber nesta estrutura. Tais desdobramentos,

nos países latino-americanos, interferem em proposições de estratégias de minimização dos impactos capitalistas¹⁴. (DEMO, 1995, p. 27)

Em contraponto, ao analisarmos tais questionamentos do homem na sociedade, nos remetemos ao seu papel dentro da sociedade, e de que forma se pode promover o protagonismo social do homem enquanto cidadão. Deste modo, cabe refletirmos um pouco sobre o termo empoderamento, ou *empowerment* que, no caráter universal, que Lawson (2001, *apud* Baquero 2007, p. 140) define como a articulação das pessoas, organizações e comunidades ao tomarem controle sobre questões relativas aos seus interesses, de maneira que sustente os aspectos individuais, comunitários e organizacionais¹⁵. Determinados processos induzem algumas discussões como, por exemplo, a educação para cidadania nas comunidades, reflexão e problematização, e ampliação da educação em diferentes espaços.

A principal meta, neste caso, é promover a harmonia entre os entes, Estado, economia e sociedade civil, para administração em conjunto da máquina pública, em atendimento às demandas sociais que advém do capitalismo, por meio de associação e educação para solidariedade e cidadania. Estes esforços conjuntos identificam as necessidades de cada grupo ou comunidade, promovendo capacidades produtivas como, por exemplo, o estímulo ao empreendedorismo e cooperativismo, ou políticas compensatórias e afirmativas, como o Programa Bolsa Família e as leis de cotas para acesso ao Ensino Superior. A principal questão é, então, a busca pelo aprimoramento moral e cultural nos planos individuais, o que reflete coletivamente nas comunidades e redes locais.

Neste sentido, o Banco Mundial introduz, como principal foco, a educação como forma de combater a pobreza e atingir as metas de desenvolvimento do milênio, não somente pelo estímulo da competitividade, mas pelos sentimentos de cooperação e solidariedade, o que reforça meticulosamente as ideologias burguesas enquanto direcionamentos e concepções para a população.

[...] à necessidade de se manter a “coesão social” para o enfrentamento dos riscos que impõe a economia globalizada, com estabilidade econômica e política; de que somente através de uma sociedade harmônica, não-conflitiva, que colabore solidariamente com o desenvolvimento comunitário, os países dependentes podem

¹⁴ Neste sentido, esclarecemos não ser o foco da pesquisa, mas é importante refletir sobre os efeitos do processo de acumulação e as condições atuais de reprodução e expansão do capital, os impactos sociais das práticas atuais de produção e consumo, e os processos históricos nos quais se articulam a produção para o mercado, como a direcionada ao autoconsumo para a exploração e valorização dos recursos.

¹⁵ Ao ser individual, sustenta os aspectos comportamentais e organizacionais na busca de recursos e fomento de oportunidades e comunitários ao remeter as estruturas sociopolíticas e foco nas mudanças sociais (BAQUERO, 2007, p. 140).

reduzir suas zonas de pobreza e se desenvolverem econômica e socialmente (MOTTA, 2007, p. 249, grifos do autor).

Contudo, tal posicionamento continua a reforçar a imposição ideológica burguesa, ao reforçar o individualismo e a competição para superação da condição subjugada de miserabilidade dos indivíduos.

Gentili (2009, p. 1072) analisa o processo de exclusão e desigualdades na inclusão educacional. Ao mencionar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reconhece que a educação é um direito humano, “um bem público e social”, que ajuda a nos reconhecermos como seres humanos livres e iguais, com direitos e a lutar contra toda forma de exclusão, “[...] a educação protege-nos e é a defesa de nossa identidade [...]”. Este autor também explica, nesta afirmação, que a educação protege e molda a identidade do indivíduo, projetando novas possibilidades e perspectivas.

Dentro deste contexto, destacamos ser notória a mudança paradigmática do Banco Mundial em relação à questão da educação e sua importância para atingir as metas globalizadas de desenvolvimento do milênio. Por exemplo, percebemos a troca de enfoque de *Educação para competitividade* para *Educação para combate à pobreza*, pela qual modifica conceitos e direcionamentos estruturantes para a ascensão das economias nos países considerados subdesenvolvidos, e em menor escala, nos desenvolvidos. Percebemos tal ênfase no trecho abaixo:

Os últimos 10 anos presenciaram uma mudança radical no pensamento e na prática do desenvolvimento. Compreendemos melhor o conceito de pobreza e a dinâmica da redução da pobreza. E nossa compreensão tornou-se mais pragmática, conduzida não por dogmas, mas pelas realidades dos países. Essa mudança no pensamento do desenvolvimento mudou os mecanismos de ajuda do Banco Mundial e do FMI e da comunidade de doadores como um todo (BIRD, 2004, p.15)

Para a equipe do Banco (2000):

Pobreza em meio à abundância é o maior desafio que o mundo enfrenta. O Banco Mundial assumiu a missão de combater a pobreza com paixão e profissionalismo, colocando essa luta no centro de todas as suas atividades, pois reconhecemos que o desenvolvimento bem-sucedido requer um mandato amplo, múltiplo e adequadamente integrado (p.19).

Para amenizar os reais motivos que determinavam os níveis de empobrecimentos da população, foram propostas políticas públicas compensatórias, que utilizam o discurso da educação para a superação das mazelas sociais e a elevação do bem-estar dos indivíduos. Os organismos internacionais propuseram uma adequação da educação para que as nações em desenvolvimento pudessem competir igualmente nos mercados internacionais. As novas

possibilidades de crescimento econômico dos países em desenvolvimento giravam necessariamente pelas ofertas de crescimentos educacionais à população e a criação de estratégias de combate à pobreza. Afinal, tal consenso mundial ideologicamente era fundamental para o fortalecimento das bases políticas nas relações internacionais (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006).

Essa centralidade da pobreza no discurso do Banco Mundial é percebida, como já mencionado, com maior intensidade na década de 1990. No entanto, o discurso altera-se com o decorrer dos anos, passando de proposição de ações para estimular a mão de obra dos trabalhadores aliada à qualidade na oferta de serviços sociais, para a busca de oportunidades e qualificações dos pobres para o desenvolvimento de uma população autônoma e participativa.

Desta forma, segundo o documento do Banco Mundial, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001), os pobres são definidos como aqueles que não têm condições de escolhas e oportunidades, que vivem sem condições adequadas de sobrevivência, tendo privações nas áreas primordiais, como alimentação, saúde e educação. O desenvolvimento econômico dos países deveria estar umbilicalmente relacionado ao desenvolvimento social da população com necessidades de investimentos no capital humano. Tal documento expressa que o pobre ou não pobre diferenciam-se pelos aspectos não somente econômicos, mas culturais e sociais. A marginalização, vulnerabilidades e desigualdades dependeriam da proposição de efetivas estratégias no âmbito da sociedade civil, Estado e mercados.

Com este enfoque, a equipe do Banco Mundial (2000) entende que “[...]esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como fatores sociais e as forças culturais[...]”(p.12), e para isto é necessário “[...]ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e estabelecer ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões.” (p.19).

A proposta de desenvolvimento das nações, a partir do investimento em capital social, fundamenta-se pela criação de programas e projetos voltados à população mais vulnerável, tendo como fator primordial o investimento na elevação dos níveis educacionais da população. Evangelista e Shiroma (2006) compreendem que o discurso do Banco Mundial, relacionado ao combate da pobreza e educação, estabelece a concretização de propostas que diminuam as desigualdades de gênero, ofereçam mais oportunidades pela qualificação profissional e políticas de inclusão social. Faz perceber que parte desta busca por melhores condições igualitárias pela educação sustenta a ideologia de reprodução da pobreza,

e não remete ao agravamento das problemáticas sociais derivadas do modelo de desenvolvimento capitalista, ou as consequências das expressões da questão social.

Nesse contexto, a política educacional tende a responder as demandas impostas pelo capital para a formação de classes trabalhadoras¹⁶.

Segundo Duarte e Oliveira (2005, *apud* CASTEL, 1997), o desenvolvimento da industrialização e da urbanização transforma o trabalho em emprego a partir do avanço do capitalismo e, com ele, as regulações de trabalho tencionam para maior regulamentação social. Assim sendo, o trabalho passa a ser o motor para melhoria na qualidade de vida, e o Estado passa a disciplinar a vida social pela regulação das relações no mercado de trabalho. Este processo de desenvolvimento econômico viabilizou-se nos países latino-americanos via endividamento como, por exemplo, segundo Castro e Souza (1985, *apud* Ugá, 2003, p. 56), o caso brasileiro. Em primeiro fez-se a dívida externa, para depois rever de que forma esta seria paga ou, durante crise do Petróleo em 1979, que inflou a dívida externa no país a fim de sanar as consequências das altas taxas de juros e a redução de recursos no país. A partir de 1980 é que, segundo a autora, as ideias neoliberais foram semeadas nos países latino-americanos, e este ideário foi paulatinamente galgando espaços no sistema político dos países, enquanto estratégias de investimento e desenvolvimento econômico. Esse tipo de política representa o aumento significativo dos índices de desigualdades sociais e exclusão.

Determinado modelo, passa a vigorar em países latino-americano e a vincular a educação ao desenvolvimento econômico e social dos países, o que amplia a importância dos sistemas de ensino escolares em que a mobilidade social é concentrada a partir do grau de escolarização dos indivíduos e a educação torna-se indispensável para desenvolvimento profissional.

No entendimento do Banco Mundial, a figura do Estado passa a ser mero mediador das relações do mercado, deixando a questão do desenvolvimento da economia para os mercados. O Estado deve, portanto, assumir um papel de facilitador na criação de instituições parceiras, que acelerem a economia e auxiliem os mercados financeiros. Na ideia do Banco Mundial, o Estado passaria a criar espaços regulatórios na promoção da competição entre os mercados, a fim de estimular a economia, o fim da corrupção, a estabilidade dos

¹⁶ Mészáros (2002, *apud* SILVA *et al.*, 2010), argumenta que o trabalho é fundamento ontológico do homem e desta maneira promove a função dialética do sujeito e do objeto. O trabalho é formado por posições teleológicas que objetivam e sustentam sentido a produção das atividades humanas. Não mais se tem uma ação instintiva sobre os fatos, mas a evolução pelo trabalho. Sendo assim, o homem pode ser considerado um ser social que seus sentidos são posicionados através do trabalho. Esta relação forma na sua totalidade o caráter do indivíduo fortalecendo a consciência crítica e reflexiva das suas realidades.

mercados, e assegurar os direitos de propriedade. Porém, evidenciam que o Estado deve promover ações que estimulem os mercados onde a iniciativa privada não almeja interesse, como exemplo, na prestação de serviços sociais aos mais necessitados (WORLD BANK, 2002, p. 99, *apud* UGÁ, 2003)

O alívio da pobreza máxima, determinada no atual modelo desenvolvimentista dos organismos internacionais, visa à retirada da condição de miséria para aqueles sem condições mínimas de sobrevivência, através da proposição de mais efetividade e qualidade das políticas sociais. Ao mesmo tempo, apesar dos avanços propostos pela Constituição Federal de 1988, ainda impera o caráter restritivo do acesso às políticas sociais. Hoje temos direitos, mas a burocracia fortalece a desigualdade social e agrava cada vez mais as expressões da questão social. O sujeito de direitos submete-se ao sujeito de deveres. E aqueles que são invisíveis, em especial, *desviantes múltiplos*¹⁷, tornam-se cada vez mais um peso dentro do sistema capitalista, no qual estão propícios às ações de terceiros em um acúmulo de preconceitos. Castel (1998, p.31) argumenta que “[...] os velhos indigentes, as crianças sem pais, estropiados de todos os tipos, cegos, paráliticos escrofulosos, idiotas [...]”, se aproximam por não terem condições de trabalhar e, sendo assim, não atendem suas necessidades básicas. *O peso da sociedade*, em que os demais que produzem acabam tendo que produzir mais, devido a esta parcela da população, é chamada de *indigente inválido*. No caso das beneficiárias do Programa Bolsa Família, as mulheres tornam-se vitimizadas e marginalizadas pelos estereótipos impostos à sua condição de gênero ou classe social.

Pinzani e Rego (2013) revelam que, ao definir a considerada *linha de pobreza*, revela-se ainda uma segunda linha imaginária, que separa os pobres dos miseráveis, e acaba por atingir esta parcela em detrimento do contexto maior, o que gera uma tensão entre os pobres que têm assistência pública e os que não têm. Para este organismo, de um lado estariam aqueles que produzem e sustentam a economia pela força de trabalho e, do outro, aqueles *incapazes*, ou pobres, no qual o Estado passaria a tutelar por meio do acesso às políticas sociais.

No *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990*, o Banco Mundial assume seu papel de promotor de estratégias para o desenvolvimento dos países com base na premissa de *combate à pobreza*. Ao invés de preocupar-se com as consequências do

¹⁷ Pretendemos, com este conceito, indicar os subalternizados. Em terminologia *queer*, os abjetos, ou seja, as pessoas com necessidades especiais, as pessoas da terceira idade, as mulheres, os negros, os indígenas, enfim, aquelas que se encontram em situação de pobreza, especialmente quando agregam em si mais de uma dessas características, por exemplo, ser negra, mulher e de terceira idade.

capitalismo, como o crescente desemprego pelo ajuste de medidas que favorecem, por exemplo, a informalidade, focam-se em políticas neoliberais que reduzem os investimentos sociais e vislumbram o *alívio da pobreza*. Conforme o Relatório, o conceito de pobreza passa a ser o alvo das ações e orientações, e define-se por ser a falta de capacidades, ou incapacidades, de garantir um mínimo de condições dignas de subsistência, ou “um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27).

De acordo com Ugá (2003, p.58), este padrão é definido pelo consumo e sua capacidade de adaptar-se aos padrões sociais que garantem o mínimo de alimentação, segurança, saúde, educação e bem-estar, além do desenvolvimento de atividades comunitárias e participativas. Neste sentido, aquele que não conseguir alcançar tais *padrões*, pode ser considerado *pobre* na visão do Banco Mundial. Pode ser analisado sobre duas premissas básicas: a primeira, que afirma que o indivíduo não possui oportunidades econômicas; e a outra, na falta de acesso aos serviços sociais. Concomitantemente, a estratégia principal será direcionada para promoção de ações, tendo em vistas estas duas perspectivas. A primeira remete à identificação de políticas que possam criar oportunidades e estimular o crescimento econômico pelo acesso a renda mínima; ou seja, auxílio para que os pobres possam ultrapassar a *linha de pobreza*. Na segunda perspectiva, o Banco Mundial direciona que os países devem promover ações no âmbito da prestação de serviços sociais básicos, como educação e saúde. Sendo assim, os principais impulsionadores da causa de impactos na redução da pobreza dos países. Consoante ao exposto, o investimento em capital humano¹⁸ seria o principal objetivo do Estado, pois, ao promover a educação aos indivíduos, estes têm maiores condições de se qualificarem e, conseqüentemente, almejar maiores rendimentos, deixando, assim, a categoria de pobres. Assim, a competitividade ganha cada vez mais espaço ao incentivar a contínua necessidade de maior qualificação profissional para alcançar maiores oportunidades.

No Relatório do ano de 2000-2001, há uma mudança significativa de entendimento, que passa de propor estratégias de redução da pobreza considerando apenas a renda como determinante, para uma visão multifacetada da pobreza. Nas palavras da autora, “fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si” (UGÁ, 2003, p. 59).

¹⁸ A *Teoria do Capital Humano* surge por volta de 1960, tendo com precursor a teoria de Theodore W. Schultz ao repensar a forma como o pensamento econômico clássico explicava o aumento da produção das sociedades ocidentais desenvolvidas do pós-guerra e influenciam as sociedades (SEN, 2010).

O foco passa a ser a ampliação de enfoque, na concepção de Sen (2010) em estudos sobre a pobreza, conceitos que o Banco Mundial incorpora, a questão da pobreza deve ser vista sob o entendimento de *privações de capacidades*, aquelas consideradas básicas, ou seja, aquele indivíduo privado de realizar algo que deseja. Essas privações o posicionam a um patamar, ao estabelecer que podem existir influências sobre essas privações, além da renda, e esta situação é variável; em outras palavras, é contingente e condicional, não deve ser generalizada devido às especificidades das comunidades e das famílias pobres. Assim, o Banco Mundial entende que, para se alcançar desenvolvimento, é necessário expandir as liberdades humanas, e o papel do Estado continua a ser mediador no processo de expansão dos pobres por suas próprias capacidades.

Desta forma, Ugá (2003, p. 60) conclui que,

Embora o conceito de capacidade humana, seja mais abrangente que o capital humano, ele também não pressupõe a existência de um Estado que garanta os direitos sociais, mas simplesmente a necessidade de um Estado caridoso, que tem deveres a cumprir apenas com os pobres.

Todavia, o Estado somente é necessário no momento de capacitar as pessoas para que, assim, estas possam se tornar individualmente iguais perante os outros. Para o Banco Mundial, o *pobre* que o Estado deve tutelar é aquele incapaz que, no entendimento de Ugá (2003), não garante o emprego no *mundo do trabalho*, pelo qual se definem por ter a existência de dois indivíduos: o competitivo, capaz de se desenvolver livremente e assegurar-se em um emprego; e outro, sendo o incapaz, aquele que não possui empregabilidade nem competitividade, não pode ser igualado. Como consequência, temos que a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual, e não consequência dos efeitos negativos das políticas neoliberais no mundo e da lógica da produção/reprodução ampliada do capital.

Partindo desse conceito multidimensional da pobreza, Motta (2007) argumenta que as análises referenciadas nos documentos do Banco Mundial, a partir de 1990, não traziam os resultados esperados da diminuição pela pobreza, o que significa que o investimento tão somente na mão de obra não seria suficiente. Assim sendo, uma estratégia eficiente no combate à pobreza seria a articulação mútua dos setores: Estado, sociedade civil e setor privado, em caráter participativo. Parte dessas análises prevê a apropriação dos conceitos de cooperação internacional, em que os esforços mundiais deveriam se voltar para o desenvolvimento e o estímulo à produção de bens e serviços públicos.

Entende-se que os pobres são mais vulneráveis às doenças, catástrofes e crises econômicas, deficiências de oportunidades, tendo em vista que fatores externos interferem

diretamente nas relações que se estabelecem. Neste sentido, espera-se que, ao investir para combater a pobreza, também haja investimentos na saúde e na educação como maneiras de garantir um desenvolvimento saudável e eficaz na produção de melhorias àqueles que mais necessitam.

Oliveira e Duarte (2005, p. 289) argumentam que a educação assume, nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório, considerando que se afirma enquanto política pública universalizante, ao propor metas e objetivos traçados no aumento da escolarização da população, e se contrapõe ao orientar-se por uma perspectiva de focalização. Isto conduz a política educacional ao enfoque nas parcelas mais pobres e vulneráveis socialmente, no qual procura estabelecer processos que assegurem o acesso e a permanência destes na escola.

Um exemplo disto é a criação do Programa Mais Educação, lançado em 2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/2010, que tem, segundo o Ministério da Educação, o objetivo de aumentar a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas, que se agrupam em macro campos, como meio-ambiente, apoio pedagógico, cultura e artes, prevenção e promoção da saúde, cultura digital, educação econômica e científica. A área prioritária de implementação do Programa são as escolas mais vulneráveis, em que os índices da Educação Básica (IDEB) são menores. Esse Programa vincula-se à estratégia do Programa Bolsa Família para a permanência dos beneficiários do Programa por mais tempo na escola, uma vez que as escolas com maior número de beneficiários seriam contempladas mais facilmente.

O consenso social em torno da educação, enquanto política redentora alterou, a partir de 1990, o discurso nivelador dos organismos internacionais. A base das políticas educativas nos países latino-americanos assumiu um viés humanitário, ao propor estratégias de produção harmoniosa de parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil. Evangelista e Shiroma (2006, p. 45) explicam que, para popularizar o discurso de excelência pela educação, os organismos internacionais buscavam experiências e pesquisas educacionais que tiveram êxitos em países que investiram em educação, assim como fora determinado. Como exemplo, as autoras esclarecem que, em países na América Latina e Caribe, essa difusão do ideário do aluno *perfeito* permitiu que países em desenvolvimento seguissem o que era determinado no plano econômico em prol do desenvolvimento social. Isto remete à ideia que, para o consenso social, tão pouco seria relevante a ampliação dos conhecimentos pela educação aos cidadãos, mas a qualificação em atendimento às necessidades econômicas emergentes.

Este ideário busca concretizar a educação atrelada ao combate à pobreza pelas vias da empregabilidade, educação para as mulheres, políticas inclusivas e mobilização/participação da população para a cidadania ativa. As autoras esclarecem que o trabalho não pago, ou seja, voluntariado, almeja cada vez mais espaços nos discursos do Banco Mundial a fim de difundir a relação do Estado somente enquanto viabilizador dos processos, e não responsável pela promoção de ações e serviços públicos. Entende-se que tal trabalho veicula a ideia de integração, solidariedade e cooperativismo entre as pessoas. Entretanto, desvincula qualquer ligação com direito e igualdade. Ao passo que estimula o indivíduo a cada vez mais capacitar-se para alcançar um emprego melhor, e cada vez mais persiste na ideia de qualificação contínua e necessidade de maiores habilidades em atendimento ao mercado.

Já a melhoria da educação feminina está umbilicalmente ligada à elevação da escolarização da família, uma vez que as melhorias na educação para as mulheres poderiam melhorar as condições de higiene e aumento da permanência das crianças na escola (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006)

Em levantamento realizado em novembro de 2013 pelo Fórum Econômico Mundial, por exemplo, o aumento das disparidades de renda foi classificado pelas elites econômicas globais como o segundo maior desafio a ser enfrentado nos próximos meses, atrás somente do crescimento das tensões sociais no Oriente Médio e no norte da África. Isto equivale a afirmar que o aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais alcançou, no período recente, o posto de uma das maiores preocupações globais. Entretanto, não há uma tendência única a esse respeito em todas as regiões do mundo. Por um lado, as desigualdades têm aumentado nos países asiáticos e africanos; por outro, um movimento oposto tem sido assinalado nos países latino-americanos (VAZ, 2013).

O Brasil assinalou uma redução expressiva das desigualdades nos últimos anos, entre 2002 e 2012, conforme indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), o coeficiente de Gini¹⁹ diminuiu de 0,59 para 0,53, enquanto que, nesse mesmo intervalo de tempo, a razão entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres declinou de 22,2% para 15,4%. Entretanto, ainda existe uma parcela significativa de pobres em contradição à quantidade imensa de recursos naturais e econômicos.

¹⁹ O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número **0** e o número **1**, onde **zero** corresponde a uma **completa igualdade** na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita), e **um**, que corresponde a uma **completa desigualdade** entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm. (DESIGUALDADE SOCIAL, 2014)

Em 2012, 25,6% dos arranjos familiares estavam abaixo do indicador internacional de pobreza²⁰, em 2002 eram 27,2%. Nas Regiões Nordeste e Sudeste, 45,1% e 16,4% dos arranjos familiares, respectivamente, viviam com rendimentos abaixo desse patamar em 2012, evidenciando, mais uma vez, as fortes disparidades regionais. Considerando o total de pessoas, 32,2% tinham rendimento familiar *per capita* inferior a 60% da mediana nacional, sendo que na Região Nordeste mais da metade das pessoas tinham rendimentos até esse limite. Segundo IBGE (2013), cerca de 16,27 milhões de pessoas vive em *extrema pobreza*, concentradas principalmente nas regiões Nordeste, com 9,61 milhões distribuídas no campo e nas áreas urbanas.

Ainda conforme o IBGE (2013), a melhora nos indicadores de desigualdade foi amplamente discutida por especialistas, e pode ser concluída com base em três fatores: o período de crescimento econômico e de geração de empregos, a política de valorização do salário mínimo e os programas de transferência de renda. Entre 2004 e 2012, o rendimento médio das pessoas de 15 anos ou mais de idade, nos dois primeiros décimos, teve um aumento percentual real de cerca de 70%, em média.

Historicamente, pretos e pardos apresentam indicadores sociais desfavoráveis quando comparados à população de cor branca, fruto ainda da histórica exclusão social de amplos segmentos de pretos e pardos, inserções diferenciadas no mercado de trabalho, distribuição regional, acessos desiguais a uma série de bens e serviços, entre diversos outros fatores estruturantes da sociedade brasileira nessa perspectiva. O IBGE (2013) destaca que, entre os 10% mais pobres, estão 14,1% da população preta ou parda, e 5,3% dos brancos. Entretanto, aumenta sistematicamente a participação de brancos nos extratos superiores de rendimentos e menor participação de pretos ou pardos.

Em relação aos indicadores de pobreza, tal instituição baseia-se em uma forma interessante de mensurar os dados a partir da perspectiva da efetivação de direitos humanos e sociais básicos e fundamentais, que vem sendo desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Children's Fund* - UNICEF) e o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (*Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* - CONEVAL, do México). Assim, além da pobreza monetária, foram construídos quatro indicadores compostos, abordando quatro restrições de acesso

²⁰ A adoção de indicador monetário de pobreza relativa permite avaliar o fenômeno da pobreza também por uma perspectiva de desigualdade. Uma medida internacional que foi utilizada pelo IBGE esclarece que esta linha consiste em 60% da mediana: as pessoas cujos rendimentos se situam abaixo desse corte são consideradas sob o risco de pobreza ou exclusão social (IBGE, 2013).

referentes a dimensões não monetárias importantes na análise de padrão de vida: Acesso restrito à educação; Acesso restrito à qualidade nos espaços dos domicílios: Acesso restrito aos serviços básicos de saneamento e iluminação e Acesso restrito à proteção social. Entre 2002 e 2012, a proporção de pessoas que apresentavam ao menos uma das restrições de acesso avaliadas passou de 72% para 60,5%. A restrição de acesso à proteção social foi a que apresentou maior decréscimo percentual (-51%), seguida pela dimensão qualidade nos espaços dos domicílios (-31%). Todavia, as restrições de acesso à educação e aos serviços de saneamento e iluminação permanecem com as maiores proporções de pessoas (30,6% e 31,6%, respectivamente, em 2012).

Para além desta dimensão básica do problema, a desigualdade social e a pobreza tendem a se acentuar, à medida que os serviços sociais como, por exemplo, educação e saúde, não são amplamente distribuídas e oportunizadas pelos governos. Assim sendo, acabam por determinar a instauração de uma situação de desigualdade de oportunidades. Todavia, as desigualdades de renda acabam por ser naturalizadas, ao responsabilizar o indivíduo, a família e a comunidade pela situação de pobreza e exclusão instaurada.

Segundo Oliveira e Duarte (2005, p. 281), o sistema de proteção social torna-se cada vez mais imperativo, frente à desigualdade social crescente, que condiciona um acréscimo da dualidade entre *trabalhadores x pobres beneficiários*. Isto gera alterações nas políticas educacionais, que tendem a atender tal necessidade econômica ao formar força de trabalho qualificada para os processos produtivos.

Moraes (2009) traça um paralelo em relação à importância sustentada na atualidade (sociedade capitalista), às experiências empíricas e à formação pragmática (esta tem como referência uma *pedagogia das competências*), muito mais que à conquista de conhecimentos e teorias que fundamentam o ser no campo educacional. Ou seja, “[...] saberes instrumentais que se ajustam à necessidade fugaz do capital por trabalho que, além de vivo, é capaz de operar em meio às novas condições produtivas [...]” (MORAES, 2009, p. 321). As evoluções tecnológicas e a crescente competitividade do mercado de trabalho aceleraram os processos educativos valorizando esta sustentação: fortalecer educacionalmente as classes trabalhadoras, desenvolvendo suas *competências*. Dentro dos espaços educacionais, esta realidade apresenta-se com algumas consequências, como

[...] adaptar alunos e docentes à nova realidade; cresce a exigência pública quanto à avaliação dos sistemas educacionais; de administradores e docentes; reduz-se o financiamento da educação à distância e continuada; percebem-se pressões psicológicas e físicas em diferentes modos de aprendizagem [...] (MORAES, 2009, p. 319).

No processo de industrialização no Brasil, a partir de 1930, surgiu um conjunto de reformas políticas regulamentadoras que, neste momento histórico, eram voltadas para as classes trabalhadoras e urbanizadas da população. Temos, com a CLT (Consolidação das leis trabalhistas), a garantia de um conjunto de direitos voltados para a classe trabalhadora, o que trouxe, individualmente, um crescimento na área social do país como, por exemplo, carteira de trabalho assinada, direito às férias, horas-extras, entre outros benefícios. Ao passo que a previdência social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), posteriormente, foram fundamentais para ampliar o conjunto de direitos conquistados. Após o período de ditadura, que perdurou 20 anos aproximadamente, alguns direitos sociais foram instaurados nos governos com propósito de garantir legitimidade.

Para educação, no final de 1970 e início de 1980 ocorreram mudanças significativas em favor da democratização do ensino, defesa da escolarização para todos, ampliação dos anos de estudo mínimos, universalização do ensino e maior participação na gestão escolar. Neste quadro de reformas, que ocorreu a partir de 1980, com o advento da Constituição Federal de 1988 e o adensamento no plano de políticas na perspectiva neoliberal, conforme Oliveira e Duarte (2005, p. 285) argumentam, “assistiu-se na área social não só a uma reforma dos programas sociais, mas, e principalmente a um investimento na alteração do modelo de proteção social, com a implantação de um novo padrão de regulação social”. Optou-se, desta forma, por um modelo de proteção social via transferência de renda, focalizado na população pobre. Em outras palavras, o olhar voltou-se para os mais vulneráveis socialmente, em que o Estado passaria a compensar os efeitos do capitalismo contemporâneo.

No capítulo a seguir, pretende-se discutir a centralidade do Programa Bolsa Família, enquanto principal estratégia no Brasil de combate e redução da pobreza, e a relação deste Programa de transferência de renda com a educação. Nos últimos anos, o PBF tem sido o principal programa social governamental de redução da pobreza, em atenção às diretrizes do Banco Mundial para o milênio, e que articula o recebimento do benefício à frequência escolar.

3 A PROBLEMÁTICA DA CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo deste capítulo é problematizar a centralidade da questão da educação presente no PBF, enquanto condicionalidade principal dos beneficiários no combate e redução da pobreza. Observa-se, portanto, que a existência de tal Programa atende, em especial, às diretrizes do Banco Mundial. Todavia, articula o direito ao recebimento como forma de manutenção da frequência escolar, subjugando fatores primordiais para o estímulo à autonomia social e o crescimento pessoal e/ou profissional.

Entretanto, argumentamos, no decorrer do capítulo, que o PBF, em articulação com as demais políticas públicas, não somente com a educação, pode reforçar a importância do desenvolvimento da autonomia e impacto social nas famílias beneficiárias, por exigir que reconheçam os sujeitos como agentes transformadores de alternativas frente às problemáticas sociais vivenciadas.

3.1 A INTERFACE COM A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A Educação, entendida sob o prisma capitalista, ou seja, atrelada à lógica do mercado, no campo da regulação por parte do Estado, não se restringe tão somente à escolarização. Sobretudo, é importante salientar que a relação entre política e educação advém da perspectiva que dimensiona a última como processo formativo dos indivíduos na vida em sociedade.

Para Almeida (2007), é de vital importância compreender a perspectiva política da educação, pois, na sociedade capitalista que se organiza alicerçada na ideologia do controle social, e ainda presente neste terreno contraditório, marcada pelo modo de produção capitalista, acaba por determinar a reprodução da vida em sociedade. O autor ainda destaca:

A educação que se quer emancipadora não se restringe à educação escolarizada, organizada sob a forma de política pública, mas não se constrói a despeito dela, visto que sob as condições de vida da sociedade capitalista é ela que encerra a dimensão pública que mediatiza, de forma institucional e contraditória, o direito ao acesso aos bens e equipamentos culturais de nosso tempo (ALMEIDA, 2007, p.03).

Contraditoriamente, a educação escolarizada se expressa por duas frentes, aquela em virtude do seu papel de controle social e dominação, e como forma de atenção à emancipação política dos sujeitos.

Almeida (2007), à luz da compreensão gramsciana de cultura, resgata uma compreensão que merece destaque frente às mudanças globais, sobre as quais já refletimos nos capítulos anteriores:

Pela própria concepção de mundo, pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que compartilham de um mesmo modo de pensar e de agir. Somos conformistas de algum conformismo, somos sempre homens massa ou homens coletivos. O problema é o seguinte: qual é o tipo histórico do conformismo e do homem massa do qual fazemos parte? (GRAMSCI, 1987, p. 12, *apud* ALMEIDA, 2007, p. 11).

A disseminação dos ideais individualistas neoliberais contribui para condicionar as tendências culturais à lógica da mercantilização dos saberes, pela qual podemos evidenciar, nas políticas educacionais, uma tendência à padronização dos conhecimentos.

A escola e a educação, na perspectiva de Gramsci (1977, *apud* BOLORINO, 2012), constituem-se para fundamentar o sistema de crenças, ou ainda, senso-comum, que legitimam a diferença entre as classes. No entanto, Gramsci indica que tal consideração pode ser utilizada a favor do desenvolvimento educacional dos sujeitos, não somente como reprodutora dos valores intrínsecos à sociedade capitalista, mas também pode se sustentar como veículo de disseminação dos conhecimentos e ideologias culturais.

Para os autores supracitados, a educação deveria ser conduzida com intenção de promover a reflexão crítica do indivíduo dividido entre o jogo de correlações de forças na sociedade, na projeção instrumental deste enquanto protagonista do exercício da cidadania, para além da compreensão dos processos produtivos ou ciências específicas.

Em outras palavras, a autora explicita que “[...] a educação pode proporcionar a construção de um corpo social autocrítico capaz de se autorregular e prover suas próprias necessidades em prol não apenas de uns poucos, mas de toda a sociedade” (BOLORINO, 2012, p. 72).

Para Gramsci (1979, *apud* BOLORINO, 2012), a educação, de uma forma geral, deve basear-se na perspectiva humanista e formativa que almeje um equilíbrio entre o desenvolvimento da capacidade produtiva, ou técnica, e aqueles que potencializem a esfera intelectual, ao passo que a educação envolve-se na vida da sociedade.

Na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 211, o sistema de ensino no Brasil deve se articular em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A reforma educacional brasileira, implementada a partir da década de 1990, tem

como marco importante a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996²¹, que estabelece parâmetros, princípios e rumos da educação nacional. Nesta lei, o termo *sistema* refere-se à administração em diversas esferas: sistema de ensino federal, estadual e municipal.

As diferentes esferas administrativas no Brasil organizam-se da seguinte forma: **a) Federais:** Ministério da Educação (MEC)²² e Conselho Nacional de Educação (CNE); **b) Estaduais:** Secretaria Estadual de Educação (SEE) e Conselho Estadual de Educação (CEE) **c) Municipais:** Secretaria Municipal de Educação (SME) e Conselho Municipal de Educação (CME).

Ainda segundo a LDB 9394/96, a educação brasileira divide-se em níveis e modalidades, a saber: o nível da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e da Educação Superior; e as modalidades de Educação de Jovens e Adultos; Educação Profissional; Educação Especial e Educação Indígena. Já as responsabilidades entre os entes estão estabelecidas da seguinte forma:

- a) Educação Superior: União, estados e iniciativa particular;
- b) Ensino Médio: União, estados, municípios e particular;
- c) Ensino Fundamental: União, estados, municípios e particular; e;
- d) Educação Infantil: União, municípios e particular.

Conforme Libâneo (2002), a construção história da política de educação se estabelece pela *competição* e não pela colaboração, e argumenta que, no Brasil, ainda não funciona a articulação nas esferas administrativas Federal, Estadual e Municipal.

Destaca-se a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pela Lei nº 13.005, de junho de 2014, com vigência de 10 anos (2014-2024), um dos marcos históricos no processo legal da política de educação brasileira. Este PNE estabelece 20 metas para melhorias na qualidade de ensino. Entretanto, a existência desta lei não garante a efetividade na constituição do sistema educacional na sociedade brasileira. É de vital importância que se assegure o devido investimento nesta política por incremento de recursos públicos, como

²¹ .A LDB/96 ainda é fruto de contínuas disputas entre projetos distintos, ou seja, a intenção do governo em adequar a educação às exigências dos organismos internacionais, conforme exposto anteriormente, e do outro, os movimentos sociais, estudantis, populares e os sindicatos, que defendem a educação pública, gratuita e de qualidade social.

²² O Ministério da Educação (MEC) é a instância maior no âmbito executivo do sistema federal de educação que desenvolve atividades relacionadas a diferentes áreas de ensino e possui diversos órgãos administrativos, assim como o Conselho Nacional de Educação, órgão colegiado que normatiza o sistema. (BRASIL, 2015)

definido no art. 2º: “[...] VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade [...]”(BRASIL, 2014), . Assim, o Governo Federal assume o compromisso de investimento, em dez anos, de até 10% do PIB nacional.

As diretrizes da *educação para todos*, na política nacional de educação, tem por princípios norteadores a inclusão social; ou seja, a universalização do acesso, que corresponde também aos preceitos internacionais, e aumenta o número de alunos inseridos nas unidades de ensino.

Educação inclusiva proporciona a quebra desses paradigmas, pois refletir, aprender e observar o outro, compreendendo suas diferenças e buscar aprimorar nossas deficiências com as habilidades das outras pessoas. O convívio, a troca de experiência com o outro é o que vai nos levar a crescer como pessoas, profissionais e em vários aspectos do nosso ser inclusive a nossa evolução psíquica e espiritual, mantendo ainda, um foco específico naqueles que são vulneráveis à marginalização e exclusão (MODOLON, 2013, p. 04).

Sabe-se que a variável *qualidade do ensino*, referendada nos ordenamentos jurídicos supracitados, certamente tendem a envolver diversos fatores próprios da organização e estrutura da política de educação. Como salienta Libâneo (2002), com prioridade aos salários dos educadores, condições dignas de trabalho, que incluem formação continuada e adequação das estruturas das instituições que incluam todos aqueles que demandam necessidades especiais ou não.

A lógica do capital existente na sociedade contemporânea implica em modificações e consequências determinadas pelo acirramento das expressões da questão social. Em outras palavras, condicionam reflexos em aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais globais desse modelo de ideal neoliberal, que operacionaliza a política de educação nas diferentes etapas de ensino e, mais especificamente, nas escolas. O lugar central da educação, sob o viés econômico, confere a esse ideal uma premente atenção aos processos da reestruturação produtiva em atendimento a força de trabalho; ou seja, educação para o mercado e a globalização (BOLORINO, 2012).

Por sua vez, Santos (2008) ainda reforçam as determinações que direcionam as políticas públicas educacionais, expressas pelos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, nas seguintes dimensões: a indução nos modelos internacionais; centralidade da importância na Educação Básica; e articulação com a comunidade científica produtora de conhecimento. Consequentemente, tais organismos internacionais, conforme mencionado,

definem as políticas econômicas para os países pobres, e determinam globalmente os padrões socioculturais e jurídicos.

A prioridade central do Banco Mundial, nesta perspectiva de *Educação para todos*, volta-se principalmente para a Educação Básica. Neste campo, também se assume a estratégia de execução dos programas voltados para o combate à pobreza. Portanto, a proposta de enfrentamento à pobreza reitera a imposição das famílias na qualidade de responsáveis pelas suas condições de vulnerabilidades. A diminuição da pobreza depende, nesta lógica, da junção do desenvolvimento econômico e humano, e o Banco Mundial legitima seu apoio financeiro e ideológico na implementação de políticas sociais, da maneira qual Santos *et al.* (2010) explicitam, ao sustentar a consolidação do capital e seu projeto societário.

Tommasi (2000) argumenta que a intensificação do interesse do Banco Mundial na área educacional cresce cada vez mais nos países em desenvolvimento. A consideração maior e a prevalência do pensamento redentor da educação atuam como foco no crescimento econômico e redução da pobreza mundial. Para autora, este crescimento de interesse intensificou-se após a Conferência Mundial de *Educação para todos*, que aconteceu em Jomtein em 1990, patrocinada pelo PNUD (Programa das Nações unidas para o Desenvolvimento), UNICEF (Fundo das Nações para Infância) e UNESCO (Organizações das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura). O que se percebe claramente é o aumento significativo de empréstimos e financiamentos liberados do Banco para esta área. Em outras palavras, por meio destes estímulos, o Banco buscava a abertura para direcionar o andamento da gestão, definição de recursos e prioridades.

No aspecto educacional do setor brasileiro, a estratégia do Banco Mundial é fomentar projetos que estimulem o crescimento econômico, tendo como contrapartida o desenvolvimento social. Os empréstimos ofertados e os direcionamentos reportados em relatórios expressam a prioridade, nos últimos anos, para ações que incrementam a melhoria e qualidade de ensino, principalmente ao nível de Educação Básica. Um dos Relatórios do Banco Mundial, datado de 1995, expressa claramente os principais desafios na educação brasileira, como: a primazia da qualidade, altos índices de evasão escolar e repetência.

Para o Banco Mundial, no entendimento de Tommasi (2000, p. 198), “[...] os fatores que mais contribuem para a baixa qualidade e a ineficiência da educação pública no Brasil são: a) Falta de livros didáticos e outros materiais pedagógicos; b) Prática pedagógica inapropriada, que estimula os professores a reprovar[...]; c) Baixa capacidade de gestão; [...]”. A autora sinaliza como aspecto negativo, na política educacional brasileira, os gastos inadequados ou incipientes do governo, no caso, 4% do PIB, na média dos demais países

latino-americanos. Entretanto, como já foi mencionado, o novo Plano Nacional de Educação, com vigência até 2024, propõe uma ampliação deste montante para 10% do PIB. Estes fatores compreendem as principais estratégias de ações, na opinião do Banco Mundial, devidamente acatadas pelo Brasil, como podemos perceber na LDB 9394/96.

Neste documento, **a formação continuada, o fortalecimento da gestão democrática escolar e a qualidade no ensino** prestado são matrizes estruturantes para a política educacional. As diretrizes gerais para o incentivo ao Brasil, para o financiamento de programas educacionais, circundam as seguintes perspectivas, segundo Tommasi (2000, p. 201):

1. Desenhos de projetos simples e sólidos, com extensão e objetivos modestos, com flexibilidade suficiente para atender a mudanças circunstanciais e que concentrem os recursos em insumos chave de ensino-aprendizagem;
2. Equilíbrio entre reformas políticas e investimentos. Os investimentos do Banco são desenhados no sentido de promover um equilíbrio adequado entre mudanças de políticas, investimentos em hardware e software, desenvolvimento institucional e atividades de assistência técnica;
3. Provisão adequada de insumos educacionais, tais como: livros didáticos, treinamento de professores, tempo alocado para aprendizagem e desenvolvimento curricular, com relação aos professores;
4. Estabelecimento de sistemas de programação, monitoramento e avaliação.

De fato, para Tommasi (2000), parece existir uma consonância de ideologias entre o Banco e o MEC, e demais secretarias estaduais de educação. No entanto, o que se almeja alcançar com investimentos focalizados na Educação Básica não ultrapassam os modelos impostos que imperam pela lógica do capital.

A expansão dos programas de transferência de renda, como é caso do Programa Bolsa Família, tem papel principal na estratégia para a redução da pobreza e extrema pobreza, e de responsabilizar as famílias na manutenção de seus filhos no sistema escolar, contribuindo, desta maneira, para a ampliação da permanência dos mesmos na escola.

Um programa como o PBF contribui para a difusão da percepção de que a escolarização dos indivíduos é elemento necessário para que famílias em condição de pobreza e extrema pobreza possam superar tal condição, se ampliarem seu nível de escolaridade, tirando de foco os reais problemas socioeconômicos estruturais que produzem a pobreza e a miséria na sociedade capitalista. Estrategicamente, observa-se a relação entre pobreza e educação, colocando nesta última a responsabilidade pela redução da primeira.

Vaz (2013), ao analisar o documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), que trata do Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do

Milênio, argumenta que se percebe um compromisso do país em cumprir tal ordenamento, aparecendo enquanto líder internacional neste quadro.

O país se destaca não apenas pelo compromisso em atingir os ODM [**objetivos do milênio**], mas também pelo seu empenho em apoiar outros países nesse esforço. Em algumas áreas, definiu para si próprio, compromissos mais ambiciosos do que os previstos nas Metas do Milênio. Comprometeu-se, por exemplo, a reduzir a um quarto a extrema pobreza, enquanto a meta definida mundialmente é a de redução pela metade do número de pessoas que vivem nessas condições [...] O Sistema das Nações Unidas, por meio de seus Fundos, Agências e Programas, parabeniza o Brasil pelo reconhecimento dos ODM como um norteador das políticas públicas, e manifesta sua disposição de continuar contribuindo, dentro do seu mandato, para o aprofundamento dos avanços alcançados, assim como para promover o diálogo sobre esses temas com a sociedade civil brasileira (IPEA, 2010, p. 10 grifos da autora).

Entretanto, o Banco Mundial, em considerações presentes no relatório *Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo: estratégia de assistência ao país* (2003), considera que o país tem demonstrado significativos avanços na redução da pobreza; contudo, ainda é um dos países mais desiguais do mundo. Esta situação é condicionada pela centralidade na educação, decorrente da falta de acesso à qualificação profissional ou, ainda, pela falta de reformas no âmbito previdenciário, e também reforça que:

Um Brasil mais justo fortalecerá o papel dos cidadãos e estimulará sua participação, especialmente dos mais pobres. Melhor qualidade e acesso mais equitativo a educação (inclusive no ensino médio e superior) são essenciais para reduzir a pobreza e a desigualdade. Contudo, os impactos positivos da reforma educacional levam tempo para se consolidar. Reformas nos programas de assistência social que incorporam transferências de recursos e um sistema previdenciário mais equitativo podem gerar resultados complementares mais rígidos e reduzir substancialmente a desigualdade (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 31).

O Banco Mundial, conforme argumenta Torres (2000), não se especializa apenas em propor financiamentos, também possui importante papel na área educacional, sendo a mais importante agência em desenvolver assistência técnica. Tal organismo defende um pacote de ideias e medidas articuladas, que intensificam suas ações nas propostas de melhorias de acesso, equidade e qualidade dos sistemas escolares. No entanto, a autora defende que as medidas proposta para os países latino-americanos possuem intensas fragilidades, uma vez que foram pensadas em âmbito global, principalmente em experiências nos países africanos. E ainda, que ao invés de contribuir para o desenvolvimento educacional dos países em desenvolvimento como, por exemplo, o Brasil, acaba apenas reforçando as ideologias e modelos impostos que contribuíram para o reforço das desigualdades sociais, ineficiência dos sistemas educacionais e má qualidade da educação.

Ainda segundo Torres (2000), os sistemas educativos dos países em desenvolvimento, na ótica do BM têm, enquanto principais desafios fundamentais: a questão do acesso, a equidade em favor das minorias em particular; a qualidade e a redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Como prioridade, é depositado na Educação Básica²³ o pilar das atenções do Banco, que vem estimulando cada vez mais os investimentos e incentivos, por considerar tal faixa etária de ensino vital para o desenvolvimento sustentável ao longo prazo e alívio da pobreza.

Dentre estes desafios apontados, o mais significativo para o projeto do BM pode ser referido ao que diz respeito à qualidade; ou seja, os resultados provenientes do rendimento escolar do aluno. Este fundamento é relacionado única e exclusivamente ao resultado e aprendizado. Todavia, não se considera os métodos ou sentidos do que se ensina e, ainda, o que vale é o que se aprende para garantia de promoção de renda. Nessa perspectiva, no âmbito escolar, a preocupação está em torno de aspectos físicos/estruturais e pedagógicos, como no caso, livros didáticos, bibliotecas, e mesmo a valorização dos professores. Ainda, este organismo direciona que os custos/recursos, principalmente relacionados à infraestrutura, deve dividir sua responsabilidade com a família e comunidades (TORRES, 2000, p. 134).

3.2 ENTENDENDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste patamar, entendemos que o Programa Bolsa Família surge no cenário brasileiro com a finalidade de condicionar o recebimento de uma transferência de renda, com vistas ao cumprimento de alguns compromissos com enfoque geral na educação, bem como os direcionamentos referenciados acima. Destina-se às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, os quais se definem por serem aqueles que totalizam uma renda familiar²⁴ *per capita* (por pessoa) de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, ou seja, renda *per capita*, seja inferior

²³Torres (2000) esclarece que o conceito de Educação Básica, historicamente, sofreu alterações ao longo dos tempos. Porém, atualmente, visto elo que se designava como a escola do primeiro e segundo grau, destinadas às crianças e a vida escolar destas, não se incluem, portanto, espaços de educação não formal, ou de jovens e adultos.

²⁴Para fins de legislação, considera-se no §1º do art. 2º “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 [...]” (BRASIL, 2004).

à R\$ 70,00, e pobreza com renda entre R\$ 70,00 a R\$ 140,00²⁵. O que já nos remete a uma contradição em relação aos direcionamentos da ONU, no qual:

[...] Erradicar a pobreza extrema significa, reduzir pela metade o número de pessoas que sobrevivem com menos do que o equivalente a US \$1,00 (um dólar americano) por dia, calamidade esta que, em 2000, “acometeria um contingente constituído pela alarmante cifra de um bilhão e duzentos milhões de pessoas” [...] (JIMENEZ:SEGUNDO, 2007, p. 121).

Cabe salientar que o Programa Bolsa Família integra o Plano Brasil sem Miséria (BSM) do Governo Federal, no qual evidenciamos uma identidade política na atual administração presidencial do Brasil. Este Plano foi lançado em junho de 2011 pela Presidente Dilma Rousseff para aprofundar ainda mais as conquistas obtidas no governo Luís Inácio *Lula* da Silva (2003-2010), que visa à articulação entre quatro eixos: **inclusão produtiva, garantia de renda, acesso aos serviços e busca ativa**. Estas ações almejam reduzir desigualdades, promovendo inclusão social, colocando ao poder público e a toda a sociedade o desafio de superar a extrema pobreza.

Entende-se que os principais serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas desta parcela da população brasileira enquadram-se no atendimento a insuficiência de renda: insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia. No entanto, as ações provenientes do BSM tornam-se parte do atendimento focalizado e emergencial, criticados por diversos estudos na área e debatidos por visões pragmáticas das mídias e senso-comum da população (BRASIL, 2014).

No que diz respeito à garantia de renda, o Programa Bolsa Família apresenta-se como principal ação de fortalecimento das bases familiares, através da transferência condicionada de renda. Uma ação que unificou todos os programas de transferência de renda do Governo Federal em um único programa (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás²⁶). O objetivo desta unificação permitiu maior agilidade nos serviços, acarretando menos burocracia e maior transparência e controle.

É iminente que a transferência direta de renda garanta direito ao acesso a um rendimento mínimo para as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e

²⁵ Critérios estabelecidos pelas diretrizes do Programa Bolsa Família com consulta em janeiro de 2015 no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. (BRASIL, 2015)

²⁶ Todos esses programas foram extintos após a criação do PBF. Tinham, entre si, o objetivo de conceder um benefício direto, seja renda ou serviços, para a população considerada vulnerável. Todos foram criados em 2001, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

econômica²⁷; ou seja, famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e que, não obstante, amplia as possibilidades das famílias terem direito à alimentação, educação e assistência social.

No momento político que vivenciamos, muito se tem divulgado nos meio de comunicação oficial, o debate sobre o *pai da criança*, ou melhor, o criador do PBF. Relembrando momentos históricos do Brasil em torno de programas de transferência de renda, Giovanni, Silva e Yazbek (2010, p. 32) referem que projetos como o do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) em 1991, no qual definia um programa de renda mínima com intuito de introduzir, na agenda governamental, o embrião de possibilidades de implementação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, geraram a disseminação de ideias pioneiras em Campinas, Ribeirão Preto e Distrito Federal. Tais experiências preconizam a transferência direta de recursos para as famílias mediante um corte de renda, residência e tempo.

Em estudo intitulado *Renda de Cidadania*, Eduardo Suplicy (2002), neste livro, assinala a relação entre a desigualdade social no país e a escravidão, além de apontar que os Programas de Transferência de Renda estabelecem a garantia do direito à vida como condição elementar do ser humano. Em desdobramentos históricos, cita algumas experiências mundiais, como Europa e Estados Unidos em 1930, ao introduzir programas na garantia de renda mínima às crianças por meio de benefícios, auxílio às crianças dependentes, renda aos idosos e aos inválidos, subempregos e sistemas de seguridade social (SUP LIC Y, 2002). Nos Estados Unidos criam-se instituições que auxiliariam as mães viúvas com filhos dependentes pela *Social Security Act* (Ato de Seguridade Social). Outro exemplo citado é a instituição do Imposto de Renda Negativo enquanto estratégia para redução da pobreza, formulado por Friedman em 1962, que designa um valor monetário de renda aos trabalhadores que recebem abaixo do patamar da linha de referência para pagamento do Imposto de Renda. Em outras palavras, trata-se de um programa voltado para os trabalhadores que já recebem remuneração mensal. Já no Alasca, existiu o Programa de Fundo Permanente, no início dos anos 60, a partir

²⁷As famílias e/ou indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social são aqueles que estão fragilizados, jurídica ou politicamente, na promoção, proteção ou garantia de seu direito à cidadania. A vulnerabilidade social apresenta-se com um caráter **multifacetado**, abarcando inúmeras dimensões, a partir das quais se pode identificar: perda ou fragilidade de vínculos, ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho normal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

do qual, anualmente, os moradores recebem um valor monetário considerado a partir do PIB no referido ano.

Outras experiências também são encontradas na América Latina, como o Programa de *Assignación Familiar* do Uruguai, Chile e Argentina, voltado para trabalhadores formais com crianças na escola; O *Ingreso Ciudadano*, criado em 1995 na Argentina; O Programa *Beca Escuela* de 1989, na Venezuela, destinado às famílias consideradas de baixa renda para incentivo das crianças permanecerem na escola, e ainda, com destaque ao *Basic Income European Network (BIEN)*²⁸, com maior articulação europeia em defesa da renda mínima criada em 1986

Consoante ao exposto, temos que os debates internacionais sobre Programas de Transferência de Renda vêm sendo foco nas agendas governamentais a partir de 1980, e com mais rigor em 1990, no âmbito das transformações da economia, consequências do mundo do trabalho, a reestruturação produtiva, desemprego, terceirização e precarização dos trabalhos. Isto ocasionou consequências nas sociedades capitalistas, e permitiu maior redimensionamento para a criação do *Welfare State*. Como ocasião, os Programas de Transferência de Renda são colocados enquanto possibilidades de enfrentamento à pobreza e desemprego, decorrentes dos ajustes econômicos e reestruturação produtiva.

Neste sentido, Giovanni, Silva e Yazbek (2010, p. 36) destacam algumas perspectivas vitais para compreensão dos apontamentos em torno dos Programas de Transferência de Renda, ao remeterem à ideia de solução para enfrentamento ao desemprego e à pobreza:

a) natureza neoliberal que considera os programas de transferência de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributiva que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego.

Todavia, entende-se que os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, podem ter, então, orientações ideológicas e políticas, que direcionam para uma perspectiva de apoio as funcionalidades/interesses do mercado, investimentos na macroeconomia, ao

²⁸ Esta instituição mantém amplo debate internacional sobre os Programas de Transferência de Renda condicional promovendo seminários e pesquisas.

objetivar a garantia do consumo e atenuar os efeitos da exclusão e desigualdade social, ao focalizar na extrema pobreza como orientação para ação.

Conforme Giovanni, Silva e Yazbek (2010, p. 37), tal condição leva à “[...] reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no linear de uma determinada Linha de Pobreza”. Ao mesmo tempo, desenha para a redistribuição de renda proveniente das riquezas socialmente produzidas, direcionadas pelos conceitos de Cidadania universalizada ao assinalar o alcance na autonomia dos cidadãos por meio de uma focalização positiva, que garante a inclusão social.

É fato que os debates sobre o Programa de Transferência de Renda, no contexto de hegemonia do Projeto Neoliberal, remetem ao desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social no bojo da universalização dos direitos sociais básicos, até mesmo porque os resultados alcançados não parecem conseguir ultrapassar à mera manutenção das desigualdades sociais e da pobreza, enquanto categoria social relacionada à indigência e sobrevivência, não interrompendo ciclos viciosos de sua reprodução.

Os programas de transferência de renda, no Brasil, surgem associados à educação, em uma onda crescente de políticas de combate à pobreza, e assumiram um vínculo condicional da transferência de renda monetária à educação. A estreita vinculação da educação com as melhores perspectivas de trabalho e a inserção do jovem na escola é quase concomitante à sua permanência na escola, o que estaria contribuindo para a quebra no ciclo geracional da pobreza. O programa *Toda criança na Escola*, de 1995, que foi substituído em 2001 pelo Programa Nacional de Bolsa-Escola (PNBE), atendia os municípios mais carentes entre os anos de 1998 e 2001, e pretendia assegurar a permanência e a frequência das crianças consideradas de famílias mais carentes, que eram consideradas socialmente *excluídas*. A instituição PNBE matinha a vinculação direta da frequência escolar com a garantia de transferência de renda, no valor da época de R\$15,00 por criança e, no máximo, R\$ 45,00 (três crianças) para filhos entre 6-15 anos (OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

Com a criação, em 2004, do Programa Bolsa Família, após a unificação dos demais programas existentes, e seu aprimoramento pelo atual Governo Federal, iniciou-se uma nova agenda social no Brasil, com a unificação e ampliação. Atualmente, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), o Bolsa Família

beneficia 14 milhões de famílias²⁹, com transferência de renda de aproximadamente R\$ 167,00 reais.

A cobertura de beneficiários, no estado de Santa Catarina³⁰, revela que, do total de famílias inscritas no Cadastro Único³¹, em junho de 2014 era de 511.394, dentre as quais apenas 136.279 famílias, no mês de setembro de 2014, conseguiram receber o benefício, representando uma cobertura de 79,5 % da estimativa de famílias pobres no estado.

O Bolsa Família é formado por um conjunto de benefícios que configuram o valor final recebido pela família, que é baseado pelas informações declaradas no momento do cadastramento da família no Cadastro Único (CadÚnico). Dentre eles estão: Benefício Básico no valor de R\$77,00 para famílias extremamente pobres; Benefício Variável de 0 a 15 anos no valor de R\$35,00 para famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos - limite de 5 por família; Benefício Variável à gestante no valor de R\$ 35,00; Benefício Variável à nutriz no valor de R\$ 35,00 para famílias com crianças de 0 a 6 meses de idade; Benefício Variável Vinculado à adolescente no valor de R\$42,00 para famílias com adolescentes de 16-17 anos - limite de dois por família; e Benefício para Superação de Extrema Pobreza, que não possui valor fixo e é determinado conforme as necessidades da família que, mesmo com o recebimento dos benefícios, continuam abaixo da linha da extrema pobreza considerada pelo Programa³². Muitas famílias não compreendem a dinâmica de concessão do benefício, que leva em conta o valor da renda familiar, o número de crianças e jovens, idade dos mesmos e presença de gestantes, fator que gera diferença nos valores recebidos.

²⁹ Este referência faz parte do conjunto de metas presentes no Relatório de Gestão do Processo de Contas do SENARC - Secretaria de Renda e Cidadania de 2013, o qual tem a responsabilidade de controlar e operacionalizar o Bolsa Família nas unidades espalhadas pelo Estado brasileiro.

³⁰ Em Santa Catarina, aos beneficiários do Programa Bolsa Família tem direito ao benefício complementar do “Programa Santa Renda” foi criado em 2013, e gradativamente vem elevando seus níveis de cobertura para a população beneficiária que se encontra em situação de extrema pobreza no estado. A cobertura, no entanto, ainda é muito baixa, contemplando apenas 9% do público do PBF, com metas de atingir 26% no ano de 2014 (MDS, 2013).

³¹ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Além da possibilidade de recebimento do Bolsa Família, os cadastrados poderão ter isenção de pagamento de taxa de inscrição em Concursos públicos, isenção taxa energia elétrica e de água, carteira do idoso e inclusão nos Programas Habitacionais, como Minha Casa minha Vida, Cohab e Minha casa melhor (BRASIL, 2010).

³² Para compreender melhor, vamos analisar a situação fictícia de uma beneficiária de nome Maria. No momento do Cadastro no PBF, a usuária declara que recebe R\$150,00 todo mês. Sua família é composta pelos dois netos, ela e seu esposo. Ambos não possuem registro de renda com carteira assinada, e por serem pescadores, têm sua renda estimada no momento da entrevista para o cadastro no programa. No caso dela, a família recebe o Benefício Básico no valor de R\$ 70,00 + 2 Benefícios variáveis por cada criança menor de 15 anos na família, no valor de R\$ 35,00, totalizando R\$ 150,00 mensais.

A característica principal do Programa Bolsa Família, que veio historicamente sendo consolidada, é a forte focalização da família enquanto unidade beneficiária da transferência monetária, de forma tal que se estabelece uma *cultura* de acesso às políticas sociais, como educação, saúde, assistência social e trabalho. No entanto, nada impede que famílias monoparentais, ou pessoas em situação de rua, sem vínculos familiares, passem a recebê-lo, até mesmo porque a principal comprovação é a insuficiência de renda.

Desta forma, para a família, são demandadas as contrapartidas do programa, como frequência escolar das crianças e dos adolescentes, ausência de trabalho infantil no contexto familiar, acompanhamento das vacinações e das gestantes e nutrízes.

O P B F possui três eixos principais: **transferência de renda, condicionalidades e programas complementares**. Na sequência, explicamos cada um dos eixos.

A transferência do benefício financeiro é associada ao acesso dos direitos sociais básicos que, segundo a Portaria GM/MDS nº. 321, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão das condicionalidades, estas visam a reforçar o direito de acesso das famílias às políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, bem como o acompanhamento social que promove a melhoria das condições de vida dos beneficiários: saúde, alimentação, educação e assistência social.

No entanto, Silva (2006, p. 29) argumenta que, em contraponto às possibilidades de aumento do acesso da população aos direitos sociais, pode tornar-se inconstitucional ao ferir o princípio do direito à não-condicionalidade de todo cidadão ter direito às condições dignas e básicas de sobrevivência, além da ineficácia e insuficiência dos municípios na prestação dos serviços sociais básicos para cidadania da população.

O controle das condicionalidades deve ser articulado para que o programa atinja uma responsabilidade maior na vida das famílias, e promova a intersetorialidade das políticas, ao possibilitar que os sujeitos utilizem os serviços oferecidos na rede sócio-assistencial do município, assim como provoque mudanças na operação da política. Este trabalho intersetorial exige mobilização e reflexão por parte dos que trabalham nos órgãos públicos, tendo em vista o atendimento prestado às famílias beneficiárias, enquanto cidadãos de direitos, rompendo com velhos estigmas que influenciam nas práticas adotadas de maneira focalizada e fragmentada. Também é um desafio apontado por Silva (2006) para continuidade do Bolsa Família, a necessidade de maior respaldo técnico, material e pessoal por parte do Governo Federal aos municípios, a fim de que o controle sobre o cumprimento das condicionalidades possa tornar-se eficiente.

Todavia, segundo informações do MDS, as condicionalidades são: Crianças menores de sete anos e gestantes deverão ser acompanhadas pelas Unidades de Saúde do Município (gestantes devem fazer o pré-natal e crianças menores de sete anos devem estar em dia com a vacinação); as famílias são acompanhadas pela *Estratégia de Saúde da Família* (ESF) nos seus bairros; Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, integrantes das famílias beneficiárias, deverão estar matriculados em Unidades de Ensino Regular e ter frequência escolar acima de 85% mensal; todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo governo federal, estadual e/ou municipal, quando oferecidas. Somente com o relatório e acompanhamento das condicionalidades sociais do programa é que são repassados, aos órgãos municipais, os recursos provenientes do Índice Gestão Descentralizada (IGD)³³ (BRASIL, 2014).

O acompanhamento da frequência escolar, no término de 2013, de todos os estudantes matriculados em escolas públicas no Brasil, registra a presença de 16,1 milhões de crianças e jovens (de 6 à 17 anos), o que representa 92,2% de acompanhamento dos beneficiários do PBF de acordo com os dados do Censo Educacional de 2012 (INEP, 2012). É considerado o melhor índice já alcançado nacionalmente no acompanhamento da condicionalidade de educação, desde o início da implementação do Sistema Presença pelo Ministério da Educação (MEC), em 2006.

No caso do estado de Santa Catarina, os índices são positivos, relacionados ao cumprimento e controle sobre o descumprimento das condicionalidades. O acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de julho de 2014, atingiu o percentual de 92,32% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; e para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 71,20. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2014, atingiu 74,08 % dos que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do estado.

A preocupação com a frequência escolar das crianças e dos adolescentes está, também, interligada à retirada destes das ruas e do trabalho infantil, onde estão diretamente vulneráveis a se envolver com drogas, roubos e a todo tipo de violências. Por isso, grande maioria das crianças faz parte do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), cujo nome anterior foi Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). No

³³O IGD Bolsa Família mede o nível da qualidade de gestão do programa nas esferas estaduais e municipais, ao levar em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS para o repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios (BRASIL, 2015).

entanto, podemos retratar como deficiência, o olhar não tão significativo sobre os demais membros da família que, por vezes, se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social impostos pelas condições socioeconômicas e ambientais aos quais estão submetidos.

Pires (2013), em pesquisa recente com objetivo de referendar a percepção dos beneficiários do PBF com as condicionalidades, destaca que as mesmas podem ser consideradas como compromisso recíproco entre os beneficiários e o Estado. O autor argumenta três características observadas no decorrer da pesquisa, que evidenciam esta percepção, pela qual podemos relacionar com a problemática da centralidade da questão educacional no PBF.

Em primeiro lugar, existe um gasto formal com o dinheiro recebido, o que gera impostos e arrecadação para o governo, e preocupa os beneficiários em utilizá-lo de forma correta. Em segundo, os beneficiários evidenciam a família, ou as crianças, atrelando diretamente o uso do benefício à permanência destas nas escolas. Em terceiro, pode ter sido evidenciado o estabelecimento de um ciclo de troca e compromisso com o Estado, um aliança direta estabelecendo vínculos emocionais com o Programa.

A problemática das condicionalidades do PBF repousarem no centro da educação delineia no fato de que responsabiliza a instituição Escola, os currículos e meios instrumentais pedagógicos à idealização de formação, à criação de habilidades e destrezas que valorizam o indivíduo sob o que referendamos, a partir do entendimento de Sen (2010), o conjunto de habilidades e destrezas do capital humano, ou capital social. O Banco Mundial direciona seus fundamentos compreendendo que tal condição permitiria as pessoas produzirem mais riquezas sociais e, assim, ter maior valorização de renda. De maneira estratégica, valoriza na teoria do capital humano, as capacidades adquiridas pela forma de investimento social, ou seja, o indivíduo ao se qualificar, estudar, acaba por investir em si mesmo; conquistando maior destaque no mercado de trabalho, ascende para postos melhores e mais gabaritados.

Assim sendo, a educação torna-se objeto de mercadoria, sendo concebida na lógica do capital humano como os bens adquiridos para a conquista de maiores ganhos e satisfações pessoais e/ou profissionais. É chamada para solucionar um problema que diz respeito ao modo da sociedade capitalista e suas relações sociais na perspectiva do capital e trabalho, ao propor uma visão conformista do sujeito frente às desigualdades sociais (SEN, 2010).

Desta forma, o *investimento*, no caso dos programas de transferência de renda condicionados, passa a ser do Estado, entrando com agente financiador e fiscalizador, que promove acesso e garantia da educação aos beneficiários, esperando, sobretudo, retorno na

melhora da renda das pessoas com postos de trabalho mais valorizados. Assim, a educação passa a ser instrumento de valorização da pessoa dependente das forças capitalistas e projeções do mercado, o que acaba por desvalorizar a formação educativa do indivíduo em sentido mais amplo, em contraponto à valorização da transmissão de habilidades e destrezas técnicas (PIRES, 2013).

Cabe salientar que a elevação do nível de escolaridade pode ampliar as possibilidades reais de projeção do indivíduo no mercado de trabalho, mas não somente isto, como previsto no Programa Bolsa Família, ao atrelar o recebimento do benefício à frequência escolar das crianças. Mas o desenvolvimento de certos conhecimentos (cognitivos, criativos, performáticos, entre outras) que permitiriam às pessoas melhor desempenho em suas atividades, que não se relacionam apenas ao ambiente escolar, muito menos à garantia da qualidade do ensino oferecido.

A construção dos conhecimentos pode ser vivenciada em diversos espaços, não se restringindo à escola como instituição única de formação. Muito pelo contrário, as relações sociais com os diferentes meios contribuem, negativa ou positivamente para a formação educativa dos indivíduos. Existem espaços na sociedade tão transformadores, ou até mesmo mais, que transcendem os muros escolares. Neste caso, considerarmos que a escola deva ser algo que não é puro conceito. Deve priorizar o crescimento coletivo do sujeito, formando-o antes para conhecer a si mesmo, e depois conhecer o mundo através do seu olhar e para além dele.

O aprendizado dos direitos pode ser destacado como uma dimensão educativa. Os movimentos sociais colocam a luta pela escola no campo dos direitos. Na fronteira de uma pluralidade dos direitos: a saúde, a moradia, a terra, o teto, a segurança, a proteção da infância, a cidade (ARROYO, 2003, p. 30).

Mizukami (1986), ao explicar o processo de ensino-aprendizagem na perspectiva de uma educação crítica e libertadora, compreende que, para que possa existir, é necessário superar a relação opressor-oprimido. Esse processo acontecerá pela problematização e pela dialogicidade entre os sujeitos e seu contexto histórico e sociocultural.

Por isto mesmo é que, no processo de ensino-aprendizagem, aprende verdadeiramente aquele que se apropria do que aprendido, transformando-o em aprendido, com o que pode, por isto mesmo, reinventá-los; aquele que é capaz de aplicar o aprendido-apreendido às situações existenciais concretas (FREIRE, 1977, p. 27-28).

A educação é mediada pelo processo de diálogo³⁴ entre os mesmos e o coletivo. Um diálogo que valorize os contextos sociais, suas histórias, os processos políticos formativos, a sociedade que compõe e suas relações. Vale compreender que a construção dos saberes pode se estabelecer em diversos contextos, escolares ou não escolares, que podem se articular para um melhor desenvolvimento das pessoas.

A precarização do mercado de trabalho, como Castel (1998) analisa, tenciona as relações de trabalho com as trajetórias profissionais. Para o autor, a crescente oscilação dos postos de trabalho, entre desempregados e empregados, não afeta somente as classes mais vulneráveis que recebem o benefício do PBF, ou os jovens e com menor qualificação, mas surge cada vez mais como um problema grave e determinante no cenário econômico dos países em âmbito mundial, afetando também a empregabilidade dos qualificados.

Sendo assim, as políticas públicas ou, ainda, os programas sociais, que enfatizam a qualificação como caminho para saída ao desemprego, perdem a efetividade neste cenário e, sobretudo no desenho do PBF, quando condiciona somente à exigência da frequência na escola como fator primordial para rompimento no ciclo da pobreza.

Todavia, Almeida (2007) argumenta que o mundo do trabalho em relação com a educação de forma escolarizada, não se estabelece de forma mecânica e imediatista e, assim, compreender suas interfaces torna-se fundamental para entender as práticas educacionais.

Por volta de 1990, ao mesmo tempo em que percebemos uma expressiva diminuição nos postos de trabalho e o desemprego como consequência estrutural do capitalismo, foi intensa a expansão do ensino superior no Brasil, seja com relação às vagas e instituições, principalmente privadas. No entanto, em relação ao ingresso e permanência dos beneficiários na escola não oferecem, por si só, possibilidades de maior mobilidade social, se não for levada em conta a qualidade do ensino oferecido, tendo em vista que a gestão da pobreza é estrutural na sociedade capitalista.

Conforme Castel (1998, p. 521, grifos do autor) esclarece:

Entendamo-nos bem: é legítimo e até mesmo necessário do ponto de vista da

³⁴ Freire explica que o processo de diálogo é uma troca e reflexões de A para (horizontal) B, o que resulta em um diálogo, não necessariamente este diálogo deve chegar a obter uma concordância, mas é no conflito e na troca de conhecimentos que resulta a comunicação e, desta forma, o pensamento crítico-reflexivo. “[...] E quando os dois polos do diálogo se ligam assim, com amor, com esperança, com fé um no outro, se fazem críticos na busca de algo. Instala-se, então, uma relação de simpatia entre ambos. *Só aí* há comunicação” (FREIRE, 1967, p. 115). Já em um processo educacional tradicional de ensino, encontramos um posicionamento contrário ao diálogo, o anti-diálogo, que seria uma relação vertical de A para B, em que se impõe o pensamento e não se explora o potencial crítico do educando. “[...] O anti-diálogo não comunica. Faz comunicados” (FREIRE, 1967, p. 116).

democracia, atacar o problema das "baixas qualificações" (isto é, numa linguagem menos tecnocrática, acabar com o subdesenvolvimento cultural de uma parte da população). Mas é ilusório deduzir daí que os não-empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade.

Neste contexto debatido por Castel (1998), a elevação na escolaridade não se torna mais garantia para obtenção de um emprego. Rodrigues *et al.* (2008) corroboram com esta ideia ao argumentarem que, com maior qualificação, os desempregados terão mais chance de terem empregos. Isto induz à responsabilidade toda da sua condição para o indivíduo, menos esforço, menos escolarização, menos oportunidades. Este quadro só começa a mudar, quando ao que preconiza o BM o investimento na educação for elevado. Também entendem que não é possível atrelar ao fenômeno do desemprego a falta de escolarização, uma vez que tais questões não se interligam somente à falta de educação. Entretanto, os autores salientam que a existência do PBF atende, de maneira significativa, grande parcela da população, e tem demonstrado efetividade na garantia do acesso das populações mais pobres à educação. O que questionamos, na pesquisa, é a garantia desta qualidade e a discussão necessária entre os contrapontos da sua existência.

Para o Governo Federal, a educação assume a função de alívio da pobreza e de contribuir para o desenvolvimento econômico do país; ou seja, investe-se no *futuro da nação*, crianças e adolescentes das classes mais vulneráveis. No relatório *Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família acesso a saúde e educação* (2009), encontramos a seguinte passagem:

[...] possibilitar o alívio imediato da pobreza; reforçar os direitos à saúde e educação e, dessa forma, auxiliar a quebrar o ciclo da pobreza entre as gerações; promover a oferta de programas complementares visando criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade [...] Com bom nível de escolaridade, cursos, cuidados com a família e saúde, [...] Os compromissos estabelecidos pelo Bolsa Família aproximam as famílias das unidades de ensino e fazem com que os filhos, pais e avós elevem sua escolaridade. Um ciclo virtuoso em que todos ganham (BRASIL, 2009, p. 8; 46; 52, *passim*).

Freitas, Lago e Silva (2012) refletem que o papel do Estado, na forma de garantidor do acesso aos direitos, é preservado, como direito à educação, quando se prevê permanência na escola, no caso do PBF. Entretanto, salientam que a educação de qualidade, muitas vezes, não é condizente com a realidade dos estados e municípios. Além disto, a educação deveria assumir a função de formação de sujeitos críticos, com vistas à apreensão crítica da realidade e suas interfaces com os direitos já garantidos constitucionalmente.

Sobretudo, trata-se de validar a função social da educação para o fim de solucionar o problema da pobreza, e esta questão atende a finalidade ideológica de criação de consenso da garantia de acesso da população às necessidades básicas, intermediado pelo que

Leher (2010) entende como as tentativas de guiar os direcionamentos pelo que os organismos internacionais determinam.

Porém, o referido autor justifica que, no caso do Brasil, as políticas educacionais atendem as exigências do Banco Mundial com a ressalva que a situação se coloca fora do contexto de articulação com as questões históricas, sociais, econômicas e culturais. Assim, concentra as ações em atendimento ao que o autor define como as frações burguesas da contemporaneidade.

Dentre o que estabelece as prerrogativas do Programa Bolsa Família, a questão da existência de um dos eixos de ação, no caso os programas complementares, existe para atendimento do exposto acima. A legislação prevê, ainda, que essas iniciativas sejam pensadas em âmbito Federal, Estadual ou Municipal, conforme a Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, que afirma em seu Art. 8º: “Art. 8º- A execução e gestão dos programas deve ser de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços nos três entes federados”. Além disto, o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, estabelece que aos estados e municípios cabe a celebração de convênios para disponibilizar os programas complementares.

Importante ressaltar que a promoção desses programas deve considerar as condições socioculturais das comunidades e suas particularidades como, por exemplo, casos de quilombolas ou indígenas, ou até mesmo as pessoas em situação de rua, a fim de garantir a promoção das potencialidades dos beneficiários. Esses programas caracterizam-se por pressupostos como: focalização no atendimento as parcelas mais vulneráveis da população; transversalidade das ações nos três entes federados; intersetorialidade; fomentar parcerias entre as políticas setoriais no desenvolvimento dos programas e planejamento das demandas e potencialidades locais (BRASIL, 2015).

O foco das ações é definido por ações setoriais nas áreas de **geração de renda e trabalho, qualificação profissional, aumento da escolaridade, garantia de direitos sociais, acesso à cultura e desenvolvimento local sustentável.**

No que se refere à articulação de programas complementares em nível federal, a Coordenação Geral do Programa Bolsa Família apresenta contribuições em diferentes fases de cada programa, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 1- Fases de Programa Bolsa Família e Perspectivas de ações

Fase de atuação	Ação
Focalização e planejamento	Realização de diagnóstico socioeconômico da população a ser atendida, a partir de dados do CadÚnico, identificando as famílias que podem ser beneficiadas por um programa complementar, que inclui também a identificação de demandas e potencialidades, com destaque para qualificação escolar, identificação da concentração de famílias, qualificação profissional e condições habitacionais.
Implementação	Mobilização dos atores do Programa Bolsa Família na identificação dos beneficiários com perfil para o programa complementar e divulgação e mobilização das famílias para acesso aos serviços ofertados.
Monitoramento e avaliação	Consiste em monitorar e avaliar sistematicamente o acesso e permanência dos usuários nos programas complementares, bem como os objetivos alcançados durante o seu desenvolvimento.

Fonte: Desenvolvido pela autora com dados do MDS, ano 2015

O governo Federal disponibiliza uma série de programas que devem ser pactuados e conveniados nos estados e municípios, conforme quadro abaixo, disponível a partir das informações do Portal do Programa Bolsa Família (2015):

Quadro 2- Programas Complementares do Governo Federal

PROGRAMA	CATEGORIA	OBJETIVO	ÓRGÃO EXECUTOR
Programa Brasil Alfabetizado	Acesso ao conhecimento	Alfabetização	Ministério da Educação
Próximo Passo	Acesso ao trabalho e renda	Qualificação profissional nas áreas de construção civil e turismo	Ministério do Trabalho e Emprego
Programa de Qualificação Continuada - Acreditar	Acesso a trabalho e renda	Qualificação e inserção profissional em obras da construtora	Construtora Norberto Odebrecht
Programa de Mobilização da Indústria Nacional Petróleo e Gás Natural	Acesso a trabalho e renda	Reforço escolar para seleção aos cursos de qualificação profissional	Governos estaduais e municipais
Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)	Acesso ao trabalho e renda	Desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Credamigo e Agroamigo	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado para população rural	BNB - Banco do Nordeste
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado	Ministério do Trabalho e Emprego
Territórios da Cidadania	Acesso à cidadania	Promove o desenvolvimento econômico e universaliza programas básicos da cidadania	Casa Civil e Ministério das Cidades
Assentamentos Rurais	Acesso à cidadania	Promover a inscrição de famílias assentadas no Cadastro Único e priorizar inserção no Programa Bolsa Família	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e INCRA

Fonte: Desenvolvido pela autora com dados do MDS, ano 2015

A eficácia das ações do Programa Bolsa Família depende, em grande medida, da qualidade e veracidade das informações disponibilizadas pelos usuários. Embora o PBF possua uma estrutura dimensional que pode possibilitar a elevação dos níveis de renda, o desvio do foco do Programa e o custeio das ações gera um impacto no direcionamento da promoção das ações no âmbito dos programas complementares. Para isso, a adoção de procedimentos de monitoramento e acompanhamento da fidedignidade das informações utilizadas como referência é importante.

A focalização, como estratégia de ação do Programa Bolsa Família, é uma tendência que tem respondido bem à dificuldade que os setores mais vulneráveis da população têm de acessar políticas públicas voltadas para o atendimento de suas necessidades, e atender aos anseios dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, que direcionam ao uso de políticas focadas como forma de reduzir gastos e, ao mesmo tempo, obter melhores resultados. Para exercer o que Medeiros *et al.* (2007) definem como crucial para o desenvolvimento da focalização nas políticas públicas, a concentração de informações acerca do perfil socioeconômico das famílias pobres e suas principais vulnerabilidades é imprescindível.

O Governo Federal tem investido na criação de instrumentos, índices, relatórios e outras ferramentas que auxiliam na identificação, focalização, avaliação e monitoramento das políticas públicas, como forma de demonstrar e mensurar resultados no que diz respeito às metas de redução da pobreza. O principal deles é o Cadastro Único (CadÚnico), por ora já mencionado; o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), que surgiu da necessidade de se ter um indicador que levasse em consideração diversas dimensões da pobreza; bem como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁵, com objetivo de produzir um indicador das necessidades de cada família. Ao calcular o nível de desenvolvimento de uma família, o IDF agrega dados sobre bairros, territórios, estados, ao passo que este índice pode ser usado individualmente ou regionalizado; e os registros de acompanhamentos das famílias produzidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)³⁶, espaços de referência da proteção social básica e *portas de entrada* dos usuários à rede sócio-assistencial, também constituem pontos focais de geração e disseminação de informação sobre as vulnerabilidades e potencialidades presentes no território a ele referenciado. O CRAS funciona como instrumento integrador das políticas no âmbito local. No que diz respeito ao

³⁵O IDH, criado no início da década de 90 pelo conselheiro especial Mahbub ul Haq, é uma contribuição para busca constante por medidas socioeconômicas mais abrangentes, que incluam também outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana. Combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: a longevidade, que também reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população; a medida pela esperança de vida ao nascer; a medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de Ensino Fundamental, Médio e Superior; a renda; a medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB per capita ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2012).

³⁶O CRAS é uma unidade pública estatal localizada em áreas de maior vulnerabilidade social dos municípios, que faz parte da rede de proteção social básica da política de assistência social. Este Programa atende com prioridade às famílias em risco social, fortalecendo os vínculos familiares comunitários e promovendo a inclusão das famílias nas políticas públicas, no mercado de trabalho e ofertando acesso aos benefícios sócio-assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família.

Programa Bolsa Família, atende com prioridade às famílias beneficiárias e deve realizar um acompanhamento/monitoramento daquelas que estão em descumprimento de condicionalidades.

Diante do que foi discutido, torna-se importante indagarmos sobre o processo de tomada de consciência crítica ao romper a lógica do conformismo do capital. Fica evidente que, neste contexto, a educação como formação do capital humano e/ou voltado para o mercado de trabalho surge em atenção às novas formas de alternativas socioeconômicas ao desemprego.

3.3 SUPERAÇÃO DA POBREZA COOPERATIVADA PARA ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O debate relativo ao Programa Bolsa Família é motivo para muitas polêmicas e questionamentos por parte das mídias e da população. Como parte do que define Weissheimer (2006, p. 53), são motivados por discussões “esquizofrênicas” e controversas. Reconhecemos que existem, ainda, desafios a serem superados como, por exemplo, o controle dos repasses dos recursos, a fiscalização das condicionalidades e ampliação da visão *clientelista* no direito ao acesso beneficiário. No entanto, é fato que a elevação na qualidade de vida da população mais vulnerável no Brasil gerou impactos positivos nos índices educacionais de frequência escolar e acesso à saúde da população.

Segundo índices do Relatório de Gestão do SENARC (2013), a meta de cobertura no quantitativo das famílias foi superada, de acordo com o estimado, a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 que, em termos nacionais, representa 102,53% de famílias atendidas.

No entanto, os resultados são distintos quando consideradas as informações regionais. No caso das regiões Nordeste e Norte, superam a média nacional, atingindo 110,48% e 104,70% de famílias atendidas, respectivamente. Para a região Centro-Oeste apresenta percentual de 102,28%, portanto, bem próximo da média nacional, enquanto as regiões Sul e Sudeste, com percentuais de 94,65% e 91,07% de famílias pobres atendidas, respectivamente, encontram-se abaixo da média nacional.

Giovanni, Silva e Yazbek (2010) explicam que um dos principais desafios para o programa é o desligamento das famílias beneficiárias, fator que não está previsto em nenhuma legislação existente. O tempo de desenvolvimento e do trabalho social com as famílias é muito relativo e, segundo os autores, há questões principais que se colocam nesta perspectiva,

como a maneira pela qual se pode mensurar um tempo limite de atenção a uma família, ou ainda, como pensar na resolução de problemas estruturais de âmbito maior, como relativos à pobreza, tendo em vista os limites pessoais existentes na população, como baixa escolaridade, desemprego/informalidade, falta de acesso aos serviços, também sucateamento dos serviços sociais básicos para população. O tempo de permanência de cada família deve ser pensado ao nível da necessidade da família, e revisto a cada etapa de desenvolvimento da mesma.

O que percebemos, na prática, é uma ação contraditória do exercício profissional de gestores/cadastradores que fiscalizam as informações declaradas no momento da intervenção, solicitando, por vezes, ao serviço social, atuar em caráter de investigação das informações. Conforme o Código de Ética Profissional do Serviço Social (1993), a assistente social tem, por princípio, a ampliação da cidadania, cerceando qualquer prática que bloqueie o direito dos usuários. Sendo assim, a assistente social, no uso de suas atribuições, tem a possibilidade de promover meios para ampliar e garantir o acesso dos usuários aos serviços e aos direitos sociais, não para atuar como agente fiscalizador ou investigador no Programa Bolsa Família.

O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), realizou um estudo inédito intitulado *Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a escola pública na opinião dos pais* (2005), que almeja investigar qual a percepção acerca da qualidade da educação para os pais dos alunos matriculados na rede pública de ensino. Os dados produzidos fazem parte do conjunto de análises importantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação (SAEB)³⁷, que pode ser considerado o *termômetro* da educação brasileira, por comparar o desenvolvimento de habilidades e competências entre os anos escolares investigados, no caso o 5º e o 9º ano do Ensino Fundamental e o 3º ano do Ensino médio. Algumas mudanças, a partir de 2003, foram incorporadas ao sistema, assim como intervenções e variáveis relacionadas ao Programa Bolsa Família, sobre violência nas escolas, sobre professor e interface pedagógica (INEP, 2005).

A pesquisa supracitada argumenta que existem indicações de que as explicações acerca do desempenho educacional do aluno entrelaçam-se às questões familiares. Assim sendo, torna-se vital o conhecimento dos aspectos culturais, econômicos e ambientais,

³⁷O SAEB foi criado em 1990 e adquiriu um papel estratégico no monitoramento do sistema educacional, ao analisar informações que podem subsidiar novas intervenções para melhor atendimento e qualidade do ensino e aprendizagem dos alunos. É composto por três principais ferramentas, a saber: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEP), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) ou *Provinha Brasil*, A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

estreitando a relação família e escola. Quando questionados sobre programas educacionais ou de transferência de renda, os pais percebem que

[...] os programas de merenda escolar e distribuição de livros didáticos são bem vistos e capitalizam grande simpatia, salvo exceções. Já o Bolsa Família tem a sua concepção aprovada amplamente, mas a imagem de sua implantação parece fortemente comprometida na opinião pública. Acreditam os pais que haja inúmeras falhas na distribuição dos benefícios e nos controles do programa (INEP, 2005, p. 6).

Cabe salientar que o Instituto indica que as críticas incisivas ao Programa partiram de entrevistados com renda maior que o necessário para enquadramento no Programa Bolsa Família, ou seja, aqueles que compõem os níveis mais altos de vulnerabilidade social (classes mais pobres) defendiam e reconheciam os avanços e a validade de sua existência.

Em termos de fiscalização e participação da população, o Programa Bolsa Família possui uma vertente de controle social que possibilita a criação da capacidade da sociedade de intervir nas políticas públicas, que são as Instâncias de Controle Social (ICS), promovendo a participação no planejamento, execução e acompanhamento e apoio fiscalizatório, compartilhando responsabilidades e garantindo o acesso dos usuários na gestão do Programa. Geralmente, este controle é promovido pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, ou Conselho do Bolsa Família, que se constituem por representantes da sociedade civil (trabalhadores, usuários, entidades socioassistenciais) e governamentais. A ICS deve atuar no acompanhamento de todos os componentes do Programa, como o Cadastro Único para Programas Sociais, a gestão de benefícios, as condicionalidades, a fiscalização e as oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias desenvolvidas ou articuladas pelo município, bem como os programas complementares.

Como identificamos anteriormente, uma das principais críticas é verificada quando se questiona a *paternidade* do Programa. Há os que remetem à época dos governos Fernando Henrique Cardoso ou Lula, e aqueles que intitulam o Programa como *patrimônio nacional*, como o jornalista Gilberto Dimenstein (FOLHA DE SÃO PAULO, em 02/07/2006, *apud* WEISSHEIMER, 2006), em que defende que, para sobreviver, o Programa deve se desmascarar da marca de um partido político, que não é o que ocorre atualmente, como pudemos perceber em diversas matérias e reportagens durante a campanha eleitoral para a Presidência da República, em 2014.

O Programa Bolsa Família tem como objetivo principal proporcionar a autonomia das famílias inseridas, a fim de se desvincularem do programa, conforme sustentado no Art. 4º, inciso III, Lei nº 10.836/2004, “Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza [...]”. Portanto, um indivíduo consciente de sua condição social torna-se um sujeito com sérias possibilidades de romper com paradigmas condicionantes, impostos a ele para gerar ferramentas e estratégias para viver gozando de plenos direitos. Desta forma, Amaro (2012, p. 108) reforça que

[...] o processo de conscientização torna-se o motor de um processo emancipador e emancipatório, em que os indivíduos refletem, analisam, propõem, criticam e agem exercendo seu potencial enquanto sujeitos construtores de sua história.

O principal critério para o recebimento do benefício é a renda, e os beneficiários precisam aguardar, às vezes meses ou anos, pois a demanda das famílias que precisam e podem ter por direito de receber o benefício é maior que o número de recursos disponíveis. Por conta disto, diversas famílias, mesmo necessitando, acabam não tendo seu direito ao acesso garantido. Os critérios do Programa, de certa forma, acabam sendo excludentes, pois analisam apenas a renda, e não os fatores que condicionam esta família a não superação desta realidade, em uma perspectiva multidimensional da concepção de pobreza.

De acordo com Oliveira e Duarte (2005), o Programa Bolsa Família caracteriza-se pela dimensão liberal, com critérios de seleção em patamar severo e criterioso de renda, que atinge uma determinada parcela da população. As autoras ainda esclarecem que o enfrentamento da pobreza pode ser controverso, já que passa a distorcer discursos populistas validados pela política de *bons sentiments* para minimização dos problemas. Neles, as preocupações passam de um contexto de análise global e conjuntural da pobreza para atingir a parcela mais vulnerável da população, fazendo com que as políticas compensatórias tornem-se remédios para o capitalismo contemporâneo, veiculados aos organismos internacionais que recomendam tais medidas compensatórias e residuais. O recorte da população já é uma forma de condicionar a assistência do Bolsa Família para uma parcela da população mais vulnerável economicamente, com agravante de outras vulnerabilidades sociais como, por exemplo, baixas escolaridades, dinâmicas familiares diversas, desemprego ou trabalhos informais, alimentação insuficiente, condições de saúde precárias, entre outros.

Assim sendo, os aspectos estruturantes do Programa Bolsa Família remetem à generalização do conceito de pobreza cooperativada, que vem a ser o que determina a

condição das famílias beneficiárias uniformizarem sua condição de vulnerabilidade, em outras palavras, o princípio do Programa é superar esta condição de pobreza. A dimensão da pobreza, quando generalizada, no caso dos programas de transferência de renda, condiciona cada vez mais as pessoas à situação de vulnerabilidade.

Entretanto, conforme mencionado anteriormente, a questão da pobreza, no Brasil, é complexa e multidimensional, e resulta do contraponto das problemáticas que incidem nas expressões da questão social no capitalismo. Assim, entendemos que tal fenômeno poderia ser, no mínimo, *compensado* com o incentivo de ações de cunho político-pedagógicas, que elevassem a possibilidade da superação desta situação compartilhada por diversas famílias.

Defendemos que os interesses positivos do PBF promovem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos: saúde, educação e assistência social, com objetivo de romper o ciclo geracional da pobreza e, desta forma, investir em capital humano. Aumento da renda da população significa estimular *consumo* local e, conseqüentemente, a arrecadação dos estados e municípios.

Salienta-se que a necessidade do consumo, na contemporaneidade, é intensificada pelos meios de comunicação, e torna-se instrumento de alienação ou, no caso, dominação pelo empobrecimento dos valores culturais e éticos. É necessário voltar a energia para a educação com o intuito de criar mentes esclarecidas (emancipadas) e críticas frente às realidades. O sujeito é dominado pela indústria cultural, “caracterizada pela exploração comercial e vulgarização da cultura, principalmente através os meios de comunicação social, conforme Adorno e Horkheimer” (GONÇALVES, 2009, p. 28).

Adorno³⁸ ressalta que, dentro de um sistema democrático, torna-se impensável a operação de práticas educativas sem focar os aspectos emancipatórios e formativos do sujeito enquanto cidadão. Conforme o autor, “[...] isto seria inclusive da maior importância política; sua ideia se é permitido dizer assim, é uma exigência política [...]” (ADORNO, 1995, p. 141). Aventamos que a concepção de educação vislumbra uma especificidade de combate à barbárie e busca pela emancipação. Nesse aspecto, existe a possibilidade de combate à barbárie, ou seja, o combate da possibilidade do retorno do totalitarismo e do nazismo, expressões maiores de barbárie para Adorno. A educação assume o papel de impedir tal retorno.

³⁸ Referência presente no conjunto de palestras radiofônicas editadas em forma de livro “Educação e Emancipação”, no Brasil, crítica a concepção de educação quando se apresenta como uma modelagem de pessoas e transmissão de conhecimentos, enfatizando-a como um processo de conscientização e construção verdadeira do conhecimento

A educação tem sentido unicamente como educação dirigida a uma autorreflexão crítica. Contudo, na medida em que, conforme os ensinamentos da psicologia profunda, todo caráter, inclusive daqueles que mais tarde praticam crimes, forma-se na primeira infância, a educação que tem por objetivo evitar a repetição precisa se concentrar na primeira infância (ADORNO, 1995, p. 122)

A emancipação deve ser evidenciada e, por este termo, compreende à visão kantiana, segundo a qual a emancipação se refere ao “homem autônomo, emancipada”, seguindo a “formulação definitiva de Kant”, isto é, para a “exigência de que os homens tenham que se libertar de sua auto inculpável menoridade” (ADORNO, 1995, p. 141, *passim*). No caso do PBF, a relação entre os beneficiários, na perspectiva da pobreza cooperativada, deve ser estimulada para a sua superação. Na perspectiva de Adorno, a emancipação não se refere apenas ao indivíduo de forma isolada, mas enquanto ser social, do qual pressupõe o movimento democrático manifestado nas decisões políticas que se fundamentam em vontades individuais para o bem coletivo.

Hall (2013, p. 248) argumenta que as lutas travadas pelas classes trabalhadoras sempre tiveram, como plano de fundo, a luta em torno do fortalecimento das tradições e formas de vida das classes populares. Fato que pode ser contraditório e complementar em dois sentidos: primeiro como forma de definir uma identidade de classe popular e, segundo, como maneira de obter uma manutenção do sistema capitalista e controle das classes sociais, considerando a questão da desigualdade social como fator substancial para fortalecer a burguesia. O autor entende que as transformações culturais são essenciais para manter um ideal de cultura. Esta diferenciação e distinção transitam nos dois campos de maneira sutil e tende à intenção de *moralização* e *reeducação* do povo.

As bases culturais do povo consolidam as linhas de poder e mantém o equilíbrio nas relações sociais, como se fossem uma estratégia no fortalecimento das classes trabalhadoras e, de certa medida, controle social da burguesia. A manipulação por parte da imprensa cria a ideia de *falsa consciência* nos indivíduos que, ao consumir, subentendem que continuam a ter liberdade e autonomia, no entanto, acabam cada vez mais comprometidos culturalmente com o processo. Desta forma, não existe uma cultura popular³⁹ que não se contamine com os princípios ideológicos de dominação cultural.

³⁹Cultura popular, para o autor, pode ser tudo que o povo produz, ou que este é o princípio estruturante que define o que é da elite e o que é do povo, ao passo que esta transposição do que cabe à periferia e o que cabe à elite só é valorizada quando transpõe este valor cultural. Todavia, considera válidas as formas e raízes que se situam nas condições sociais e materiais que os especificam, em qualquer época, incorporadas nas tradições populares, na perspectiva de uma dialética cultural; ou seja, o essencial na *cultura popular* são as

A identificação de potencialidades econômicas, culturais e ambientais e a garantia de oportunidades de desenvolvimento de cada localidade beneficiada pelo Programa Bolsa Família, interligam-se à conquista da emancipação das famílias atendidas. E se desdobram na articulação de programas complementares desenvolvidos pelas três esferas do governo e a sociedade civil. Tal articulação objetiva o acesso das famílias às políticas sociais relacionadas à condição de geração de trabalho e renda, acesso à educação, aumentando o nível de conhecimento, melhores condições na qualidade de vida, direitos sociais e desenvolvimento local, dentre outras.

Emancipar-se significa, na presente análise, livrar-se do poder exercido sobre algo, conscientizar-se e reconhecer as normas e regras morais. Desta forma, a emancipação social ainda definida interliga-se à autonomia social e coletiva, ao superar e desenvolver a autonomia e a liberdade. A pobreza cooperativada estimulada pelo PBF, por exemplo, pode-se remeter ao que o próprio programa define enquanto objetivos, ou seja, o estímulo à organização local e desenvolvimento das comunidades (ADAMS, 2010).

Consequentemente, a busca por práticas igualitárias e emancipatórias, no atual contexto da sociedade capitalista, encontra-se absolutamente limitada, empreendendo-se esforços para superação e busca da democracia, em que se incluem as dimensões da vida individual e social. Conforme Adams (2010, p. 45) explica, “para isso, é fundamental o protagonismo da sociedade organizada que induz uma construção integradora, coerente com a ideia de emancipação social, garantindo uma postura autônoma na relação com o Estado e o mercado”.

O desenvolvimento de práticas político-pedagógicas que visem à atenção das necessidades endógenas das comunidades é uma das maneiras de superação da pobreza cooperativada. O poder local pode implementar programas que potencializem a inclusão produtiva nas comunidades, promovendo a conscientização da importância do desenvolvimento de alternativas socioeconômicas como maneira de complementar a renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Para Franco (1999, p. 176), os conceitos para o alcance do desenvolvimento local podem ser resumidos em 10 consensos⁴⁰, que se relacionam à busca do PBF na

relações sociais que se exprimem e são constantemente tencionadas pelas culturas dominantes (HALL, 2003).

⁴⁰ Estes consensos foram elaborados por Franco (1999) e são os seguintes: conceito de desenvolvimento local e integrado; objetivos do desenvolvimento local e integrado; condições políticas e institucionais; participação do poder local; participação da sociedade; construção de uma nova dinâmica econômica que não

oferta de programas complementares. O estímulo à superação da pobreza cooperativada leva em conta, nesse ponto, não somente a educação isolada como forma de libertação das pessoas, mas alia-se à projeção de novas alternativas socioeconômicas. O desenvolvimento local pode acontecer com a interligação de três eixos: social, econômico e ambiental. Sem essa ligação, não ocorre uma evolução, mas apenas um crescimento baseado em lucros, aumentando as desigualdades sociais, a acumulação e a exploração.

É importante salientar que o eixo político, que o autor não menciona, é fundamental para a população atendida pelo Programa Bolsa Família. Ao invés de três eixos, entendemos, na verdade, que existem quatro, a partir do momento em que acrescentamos o eixo político para o desenvolvimento local na presente análise.

No entanto, fora os processos integrados e sustentáveis de desenvolvimento de base local, dificilmente as políticas sociais terão um efeito emancipador das populações marginalizadas, sobretudo no campo e nas pequenas e médias cidades. Desenvolvimento local não significa necessariamente municipal ou em uma comunidade ou bairro. O alcance de uma ação pode atingir um bairro, um território, uma cidade ou mais, depende do foco e dos objetivos.

Segundo Franco (1999, p. 176), o primeiro consenso de desenvolvimento local integrado e sustentável define que:

É um novo modelo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais.

O conceito refere-se a uma nova dinâmica socioeconômica, pela qual a comunidade se articula com o Estado em prol do desenvolvimento local. A partir do conceito utilizado por Coelho (2008, p. 42), portanto, “[...] o processo de melhoria das condições de vida das pessoas e das famílias, ou seja, dos indivíduos ou grupos, que são específicos de determinados lugares [...]”. Acaba sendo uma nova maneira de olhar o desenvolvimento, que aponta para novos modelos ou para novas configurações socioeconômicas mais sustentáveis. As comunidades são territórios com pessoas, identidades culturais que, com suas particularidades, permitem que cada espaço se

diferencie dos outros, pois “[...] pesa muito a identidade sociocultural e o modo de interação com o ambiente” (COELHO, 2008 p. 44).

É importante salientar que, para Franco (1999, p. 179), em relação ao terceiro consenso de desenvolvimento local integrado e sustentável, o autor resume que é fundamental a existência de “uma ação de desenvolvimento que compreenda sua necessidade e uma política pública consequente”. Atualmente, o governo federal investe e incentiva as implantações de cooperativismo, associativismo, economias solidárias locais e sustentáveis por intermédio da efetivação das políticas públicas apropriadas. Os projetos de experiências de implantação desses novos modelos já não são mais isolados, encontrando respaldo suficiente em organismos governamentais e sociais em níveis municipais, estaduais e federais.

O desenvolvimento local integrado e sustentável exige, desta forma, um novo sistema de gestão de políticas públicas que exercite o novo paradigma da relação entre Estado e sociedade, que fundamente a articulação, descentralização, parceria, transparência, controle social, participação e a integração das políticas públicas. Dentre elas, a política macroeconômica, políticas setoriais e políticas sociais, incluindo a articulação entre as diversas instâncias dos governos Federal, Estadual e Municipal. O poder público federal pode desempenhar importante papel incentivador dos processos de desenvolvimento local, integrado e sustentável (FRANCO, 1999, p. 181).

Diante disto compreendemos, com base em Amaro (2012, p. 107), “[...] a mesma proposta tem um cunho político-pedagógico, como o objetivo de promover o autodesenvolvimento e liberdade, desencadeando em cada sujeito um processo de autodescoberta e autossustentação criativa [...]”.

A linha de desenvolvimento da economia solidária, conforme o Ministério do Trabalho e Emprego, conceitua-se como um novo e diferente jeito de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver. A economia solidária orienta-se pelo sentido de que o desenvolvimento ocorre sem uma exploração, mas por uma cooperação, que vem a ser um método de ação pelo qual as pessoas com interesses comuns se aproximam, se organizam e planejam ações, projetos, empreendimentos que possam gerar benefícios para todos os envolvidos (BRASIL, 2012).

É uma maneira inovadora de produzir, vender, comprar e trocar materiais necessários para a sobrevivência de forma cooperada sem acúmulo de capital, mantendo o sentido de desenvolvimento sustentável. As práticas são diversas e organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de trocas, redes, entre outras

que desenvolvem projetos de produção de bens, prestação de serviços, trocas, comércio justo e solidário. Essa prática reflete uma alternativa encontrada para o enfrentamento de questões sociais, como o desemprego, a falta de terra para trabalhar, a desigualdade social, a destruição do meio ambiente, a falta de protagonismo e autonomia na vida das pessoas.

Segundo Singer (2003), todas essas iniciativas são não capitalistas, formadas por pessoas excluídas de posses dos meios socializados de produção que, para obterem meios de subsistência, dependem da reprodução de suas próprias relações de trabalho. O autor se orienta sobre cinco entendimentos básicos:

1. Homens e mulheres vitimados pelo capital organizam-se como produtores associados tendo em vista não só a ganhar a vida, mas reintegrar-se à divisão social do trabalho em condições de competir com as empresas capitalistas; 2. Pequenos produtores de mercadorias, do campo e da cidade se associam para comprar e vender em conjunto, visando economias de escala, e passam eventualmente a criar empresas de produção socializada, de propriedade deles; 3. Assalariados se associam para adquirir em conjunto de bens e serviços de consumo; 4. Pequenos produtores e assalariados se associam para reunir suas poupanças em fundos rotativos que lhes permitam obter empréstimos a juros baixos e eventualmente financiar empreendimentos solidários; 5. Os mesmos criam também associações mútuas de seguros, cooperativas de habitação etc. (SINGER, 2003, p. 13).

Há de se levar em conta que o modelo cooperativista pode contribuir para a igualdade entre trabalhadores e trabalhadoras, e pressupõe a construção coletiva de valores éticos, tais como democracia, igualdade, equidade, solidariedade, responsabilidade social e associação voluntária de pessoas, para se ajudarem economicamente. O que podemos entender é que o cooperativismo ocorre com o objetivo de prestar serviços financeiros ou econômicos pela força de trabalho que você produz. O retorno é proporcional ao volume de operações produzidas. Além disso, uma cooperativa é aquela que tem uma finalidade mercantil de viabilizar um negócio produtivo. A cooperativa é uma das formas mais avançadas de organização econômica da sociedade. Proporciona o desenvolvimento de suas comunidades e resgata a cidadania pela participação e exercício da democracia, liberdade, no processo de trabalho.

Singer (2003, p. 11) explica que, basicamente, “o capitalismo é o modo de produção em que os meios de produção e distribuição, assim como o trabalho, se tornam mercadorias, apropriadas privadamente.” Sobre este entendimento, o capitalismo torna-se viável economicamente, até mesmo porque possibilitou o emprego das massas. Para o autor, a expansão capitalista ocasionou um detrimento dos pequenos meios de produção

artesanal do pequeno comércio e agricultura camponesa, não desaparecendo, porém, subordinando-se como trabalho depreciado.

As alternativas socioeconômicas sugeridas se ressignificam como uma resposta imediata ao desemprego. No caso dos beneficiários do PBF, poderia ser uma possibilidade de associação que, por intermédio de objetivos comuns, as necessidades das famílias pudessem ser resolvidas coletivamente, em prol de uma comunidade desenvolvida.

O caminho da emancipação social das pessoas, no caso dos beneficiários dos programas de transferência de renda passa pelo mundo ideal e real nas condições de vida, de trabalho, de renda, em atendimentos às necessidades básicas humanas. O vínculo direto entre trabalho, economia e educação traduz-se na expectativa do desenvolvimento de práticas pedagógicas que estimulem os saberes para construção de novas relações com a sociedade (ADAMS, 2010).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família é auxiliar no protagonismo social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A superação da pobreza poderá ocorrer quando esta for cooperativada, ou seja, quando seu objetivo voltar-se para o fomento de novas dinâmicas econômicas e sociais dentro das comunidades. Esta pesquisa nos permitiu levantar alguns aspectos predominantes no debate em relação ao Programa Bolsa Família, que devem ser mais observados e reavaliados.

A centralidade evidente da obrigatoriedade escolar para a concessão da transferência de renda, por si só, evidenciamos que não garante a qualidade de aprendizagem nem o futuro das futuras gerações e, como consequência, o alívio da pobreza. Não somente torna-se vital que a criança ou adolescente frequentem a escola, mas o que garante que esta tenha um ensino de qualidade? Ou que se tenha acesso à escola com mínimo de condições físicas e estruturais de aprendizagem?

Em nosso entendimento, à educação é delegada a solução de um problema que não cabe somente a ela no atual contexto da sociedade capitalista e, assim, cumpre apenas a função de moldar mentes conformadas com a realidade concreta. Essa situação retrata uma sobreposição de objetivos, ao remeter às políticas educacionais problemas considerados do cunho socioeconômico.

Compreende-se que a conquista do direito ao benefício socioassistencial causa impacto sobre a vida dos beneficiários. No entanto, não ampliam direitos nem possibilita ascensão social, continuando pobres e carentes. Ao possibilitar o empoderamento. Programa Bolsa Família serve para amenizar barreiras e impulsionar a autonomia em muitos casos. Entretanto, a pobreza não é um fator fácil de ser superado, e considerar que apenas o Bolsa Família poderia superá-la seria uma pretensão. Porém, não devemos desconsiderar a sua existência e os resultados que podem ser alcançados e viabilizados, caso seja ofertado da maneira pela qual é previsto na legislação, podendo ser uma realidade. (PINZANI, REGO 2013),

A transferência de renda do PBF é considerada uma forma de minimizar os impactos da exclusão social e melhorar a economia das famílias, ao limitar-se ao atendimento imediato e básico. Mas ainda é pouco, tendo em vista o panorama de desigualdade social no Brasil. Dados do IBGE (2013) indicam que, em termos da distribuição pessoal da renda, com base nos rendimentos individuais das pessoas de 15 anos ou mais de idade, entre 2004 e 2012, a evolução da apropriação da renda total da distribuição

foi positiva. Entretanto, a melhora relativa na participação dos indivíduos na renda total não foi suficiente para alterar substancialmente o quadro de desigualdades de renda do país, uma vez que a apropriação das rendas pelos décimos populacionais permanece extremamente desigual.

A desigualdade social e a pobreza, portanto, formam elementos viscerais da exclusão social, aos quais se interligam a distribuição de renda da população. Há proeminente falta de acesso aos direitos sociais básicos, para além das condicionalidades assumidas pelos beneficiários do PBF. Em uma perspectiva universalizante, contribuem gradativamente para o agravamento deste panorama nacional.

Desta forma, evidencia-se que se o objetivo visceral do PBF é garantir mecanismos e estratégias de emancipação dos sujeitos, e torna-se necessária a efetivação de políticas públicas concretas ao considerar os grupos familiares nos seus contextos e particularidades. Assim, uma mudança na mentalidade e no conjunto de práticas implicadas nas ideologias dominantes, como jogo político de forças, diferenças pessoais e influência dos meios de comunicação, definirá uma nova cultura, defendida por Silva e Barros (2007) como a hegemonia dos direitos civis, políticos e sociais, em defesa da democratização e protagonismo dos cidadãos com respeito aos seus direitos. Somente assim existe a possibilidade de os usuários do Programa serem sujeitos de sua própria história, e não se tornarem dependentes deste benefício ao longo da vida.

A conexão do PBF com as políticas de combate à pobreza, direcionadas pelo Banco Mundial, revela que ambos preconizam a ideia de que é importante investir nas políticas públicas sociais, como saúde, assistência social e educação, em prol do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, do país. Porém, como vimos, a questão econômica atravessa tal situação e interfere, portanto, nos desafios experimentados pelos trabalhadores brasileiros no capitalismo contemporâneo.

Tais indicações, como vimos, surgem de acordos internacionais em atendimento a propostas de execução de políticas de combate à pobreza e, no caso do PBF, atende esta exigência se estabelecendo com a principal estratégia governamental, de caráter compensatório e focalizada, consubstancia a proposta política de financiamento nas potencialidades individuais das pessoas por meio da educação, com base nas documentações apontadas na dissertação. O acesso das legislações e documentos possibilitou o conhecimento das estruturas que legitimam a existência do PBF no cenário político e social brasileiro, reconhecendo este enquanto produto das reações capitalistas e expressas no jogo de forças e interesses entre as classes sociais divergentes.

O papel estratégico da educação, enquanto redutora da pobreza, ou seja, aquela *salvacionista* ou *redentora*, reitera a hipótese de que a educação faz parte deste conjunto de ideologias impostas pelo processo de globalização e pelas políticas econômicas no país. Também evidenciamos que a condicionalidade da educação, no PBF, pode ser motivo de dúvidas e reflexões que levam para análise da interligação entre capital e trabalho.

REFERÊNCIAS

ADAMS, T. **Educação e Economia Popular Solidária**: mediações pedagógicas do trabalho associado. São Paulo: Ideias e Letras, 2010.

ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ALMEIDA, N. L. T. **O Serviço Social na Educação**: novas perspectivas sócio-ocupacionais, Belo-Horizonte, 2007. Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, realizado em maio. Disponível em: <http://necad.paginas.ufsc.br/files/2012/07/O_Servico_Social_na_Educacao_perspectivas_socio_ocupacionais1.pdf>. Acesso em: 20, fev, 2015.

AMARO, S. **Serviço Social na Educação**: bases para o trabalho profissional. Ed. UFSC, Florianópolis, 2012.

ARROYO, M. G. Pedagogias em movimento – o que temos a aprender dos Movimentos sociais? **Currículo sem Fronteiras**, v.3, n.1, p.28-49, jan./jun. 2003. Disponível em: <[HTTP://www.curriculosemfronteiras.org/vol3issarticles/arroyo.pdf](http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3issarticles/arroyo.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Um Brasil mais Justo, Sustentável e Competitivo**: estratégia de assistência ao país 2004-2007. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2008/07/24/000020953_20080724142853/Rendered/PDF/361160PORTUGUESE0BOX0327393B.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: luta contra a pobreza, 2001/2001. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953_20070912110712/Rendered/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990**: a pobreza Washington, DC, Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2009/12/23/000333037_20091223012222/Rendered/PDF/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2014

BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento mundial**: equidade e desenvolvimento. Washington, DC, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/ /Resources/ 477383/1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

BAQUERRO, M. **Capital social desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BAQUERRO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

BAQUERRO, Marcelo e Rute. **Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina**. Santa Cruz do Sul, REDES, v.12, nº1, p. 125-150, jan./abr. 2007.

BARROCO, M. L. S. **A moralização da questão social e o neoliberalismo**. 8º CBAS. **Cadernos de Comunicações**. Salvador, Bahia, 1995.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 2005. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 12 out. 2014.

BIRD- BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva** (preparado para as reuniões Anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional). Outubro de 2004.

BOLORINO, E. **Educação e Serviço Social: o elo para construção da cidadania**. São Paulo: UNESP, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Bolsa Família: transferência de renda e apoio a famílias no acesso à saúde e educação**, Brasília, DF. MDS, 2009.

_____. **Decreto 7.083**, de 27 de janeiro 2010. **Programa Mais Educação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 05 dez. 2014.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 15 mai, 19 jun e 30 out. 2011.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, Programa Bolsa Família, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/articulacao-intersectorial>. Acesso em: 15 jan de 2015.

_____. **Ministério da Educação**. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. **Lei nº 13.005**, de 26 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação – PNE Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro 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. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2004. Disponível em:
<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/.../>>. Acesso em: 10 mar 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

_____. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004. Dispõe sobre o Programa Bolsa Família. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004.../2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 19 nov. 2012.

_____. **Relatório de Informações Sociais – SAGI/MDS**- Disponível em:
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php#>>. Acesso em : 30 out. 2014.

_____. **Relatório de Gestão SENARC/MDS**, 2013. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 22 out. 2014

_____. **Lei nº 11.340**, de 07 de agosto de 2006, Maria da Penha. Dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/a-camara/...da...1/lei-maria-da-penha/at.../file>>. Acesso em : 25 nov. 2012.

_____. **Lei nº 8742**, de 7 de dezembro de 1993. LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em:
<<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/legislacao/legislacao.../LOAS.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Economia Solidária e Trabalho**. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/04_cd_al.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2012.

_____. **Ministério da Pesca e Aquicultura**. Disponível em:
<<http://www.mpa.gov.br>>. Acesso em: 24 set.2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão Descentralizada Bolsa Família**, 2015. Disponível em:
<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>>. Acesso em: 15 jan. 2015

_____. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome. Plano Brasil sem miséria. BSM. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e->>

justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Caderno de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro único**. Brasília, 2ª edição, 2013.

CASTRO, G. “Porque o número de beneficiários só cresce”. **Veja**, 13/01/2014, Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-so-cresce>>. Acesso em: 16 out. 2014.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

COELHO, L. A. M. B.. **Associativismo e Desenvolvimento Local: o caso de Ribeira de Penna**. 2008. 159f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local: Território, Sociedade e Cidadania) – Universidade de Trás-os-montes e Alto Douro, Vila Real. Disponível em: <http://repositorio.utad.pt/bitstream/10348/192/1/msc_lambcoelho.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Resolução CFESS nº 273/93**, de março de 1993. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1993.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012.

CORREIA, A. M. T. R. R. **Reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais**: a participação no associativismo local como contexto para o desenvolvimento de competências de cidadania no Centro Novas Oportunidades da Terra Dentro. 2009. 200f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Universidade de Lisboa Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2081/1/21831_ulp034704_tm.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

DALLAGO, C. S. T. **Estado e políticas sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento à pobreza**. São Luís, UFMA, 2007. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfdb310903Cleonilda.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

DEMO, P. **Sociologia uma introdução crítica**. São Paulo: Atlas, 1995.

DELLA GIUSTINA, O. **Participação e solidariedade: a evolução do terceiro milênio**, Tubarão: UNISUL, 2004.

DESIGUALDADE SOCIAL. **Coeficiente de Gini**. Disponível em: <<http://desigualdade-social.info/indice-de-gini.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014

OLIVEIRA, D. A.; DUATE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/9755-29088-1-PB.pdf. Acesso 14 jul. 2014.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E.O. **Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global**, Revista de Educação, PUC- Campinas, Campinas, n.20, p. 43-54, junho 2006. Disponível em: periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/viewFile/220/203 . Acesso em: 19 jul.2014.

ESTENSSORO, L. **Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina**. 2003, f286. Tese de Doutorado (Doutorado em Sociologia) Universidade de São Paulo, USP, São Paulo. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21344.pdf> (2003)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

FALEIROS, V. P. **O que é a política social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FUKUYAMA, F. **Nosso futuro pós-humano: consequências da revolução da biotecnologia**; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

FREITAS, R. C. M.; LAGO, M. C. S.; SILVA, E. F. Programa Bolsa Família em Florianópolis: velhas questões, outros olhares. In: SARMENTO, Helder Boska de Moraes (org.). **Serviço Social: questões contemporâneas**. Florianópolis: UFSC, 2012, p.75-104.

FRANCO, A. A participação do poder local em processos de desenvolvimento local sustentável e integrado. In: RICCO, Elisabeth de Melo; DEGENSZAJIN, Raquel R. (Orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC-IEE,1999. p. 175-190.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 11ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **Educação como prática de liberdade**. 26ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GENTILI, P. **O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 109, p.1059-1079, set/dez. 2009. Disponível em: [HTTP://www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso: 15 set. 2012.

GONÇALVES, A. B. **A crise internacional e o FMI**. In: II Congresso de Direito da FAETE, 2006, Teresina. Direito em Debate. Teresina, 2006. Disponível em: <http://www.faete.edu.br/revista/Prof.%20Ademar%20Bastos.pdf>>.

HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Org. e Tradução Liv Stonik, Adelaine La guardiã Rezende, Belo Horizonte. In. **Notas sobre a desconstrução “popular”**. Brasília: Editora da UFMG, 2003.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise sobre as condições de vida da população brasileira**, 2013. Disponível em: www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2014.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas –INEP, **Pesquisa Nacional Qualidade da Educação Pública**: a escola pública opinião dos pais, 2005. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdownload.inep.gov.br%2Fdownload%2Fimprensa%2F2005%2Fcensoescolar%2Frelatorio_qualidade.doc&ei=luC2VKnvAsObgwTopYDQDA&usg=AFQjCNG2QRpIGPxOz6DeBAND8suNsfm7nQ>. Acesso em: 10 jan. 2015.

JIMENEZ, S. V.; SEGUNDO, M. D. M. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Cadernos de Educação**: FaE/PPGE/UFPel, Pelotas, v. 28, p. 119-137, jan./jun. 2007.

LEAL, I. B. Governabilidade e (in) governabilidade: faces de um mesmo processo. In: **Metamorfoses da questão democrática**: Governabilidade e pobreza, Buenos Aires, CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3327.dir/ivo2.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2014.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. (orgs). **Educação escolar**: políticas, estruturas e organização. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEHER, R. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico, 2003-2010. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

LOPES, C. C. B. **Bolsa Família e educação**: uma análise do descumprimento de condicionalidades na área da educação no município de Cascavel. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 2010, Cascavel, Anais eletrônicos... Disponível em: <<http://cac-php.unioeste.br/eventos/iisimposioeducacao/anais/trabalhos/50.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

MARTINS, M. D. . O Banco Mundial e as políticas públicas na América Latina. In: **XXV Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia**, 2005, Porto Alegre. Desenvolvimento, crise e democracia na América Latina, 2005. v. 1.

MEDEIROS, M.; BRITO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**. IPEA, junho, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4540>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIZUKAMI, M. G. N. **Ensino**: as abordagens do processo. São Paulo: EPU, 1986.

MODOLON, J. R. Educação Inclusiva: Realidade ou utopia? **Criar Educação** - Revista do Programa de Pós-graduação em Educação – UNESC, vol. 2, nº1, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/criaredu/article/viewFile/1175/1137>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

MOTTA, V. C. **Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social:** as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo. 2007. 379 f. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MORAES, M. C. M. Indagações sobre o conhecimento no campo da Educação. **Revista Perspectiva**. Florianópolis, v. 27, nº2, 315-346, jul/dez. 2009. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva_2009_02/PDFs_27_2/MariaCelia.pdf>. Acesso em: 15 set.2013.

MELO, A. A. S. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico, p. 70-82, São Paulo, 2005, In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, 2005.

NETTO, J. P. O serviço social e a tradição marxista. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 30, São Paulo: Cortez, 1989.

O GLOBO. **A mensagem das urnas**. 28 out. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaao/a-mensagem-das-urnas-14379211>>. Acesso em: 14 out.2014.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Revista Topoi**, v.11, nº21, jul-dez, 2010, 260-282. Disponível em: <http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi21/Topoi21_14Artigo14.pdf>. Acesso em: 10 jul.2014

PIANA, M. C. Serviço Social e Educação: olhares que se entrecruzam. **Serviço Social e Sociedade**. Franca, v.18, n 2, p.182-206, 2009.

PINZANI, A.; REGO, W. L. **Vozes do Bolsa Família:** dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

PIRES, A. Afinal para que servem as condicionalidades do Programa Bolsa Família? **Revista Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a07v21n80.pdf>>. Acesso:20jan.2015.

PROGRAMA das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 05 nov.2014

RODRIGUEZ, A.; DAHLMAN, C.; SALMI, J. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Tradução Confederação Nacional da Indústria. Brasília, DF: CNI, Banco Mundial, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/38171661220382779545/ConhecimentoeInovacaolivrocompletoPortugues.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SPOSATI, A. O. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 7ª ed. São Paulo: Cortez. 1998.

SILVA, M.O.S e; YAZBECK, M.C; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, R. R.; RABELO, J.; SEGUNDO, M. D. M. A concepção onto-marxista do ser social: elementos de compreensão. **Revista Eletrônica Arma da Crítica**, Fortaleza, v. 2, n.2, março/2010. Disponível em: <<http://www.armadacritica.ufc.br/phocadownload/4-%20a%20concepcao%20onto-marxista%20do%20ser%20social-%20rosangela%20jackline%20e%20maria%20das%20dores.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. M.O.S. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturais e unificação. **Revista Pensar BH/Política Social**, abril/junho, p. 27-30, 2006. Disponível em: portalpbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&ArqPlc=pensarbh_ed15_trajetoria_programas.pdf . Acesso em: 10 ago 2014.

SILVA, L. M.; BARROS, S. M. **Bolsa Família-estratégia de enfrentamento a pobreza no Brasil.** In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007, São Luís-MA. **Questão Social e Desenvolvimento no século XXI.** Revista de Políticas Públicas: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2007.

SINGER, P. **A Economia solidária no Brasília autogestão como resposta ao desemprego.** 2ª ed. São Paulo: Contexto. 2003.

SANTOS, A. C. A. E a Família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. **Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 30-45, 2008. Disponível em: <<http://web.intranet.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

SANTOS, J. S. **Questão Social: particularidades no Brasil.** São Paulo: Cortez, v. 6, 2012. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social).

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, 2002.

TOMMASI, L. **Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: o projeto em fase de implementação.** In: HADDAD, S. et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2000, p. 195 -229.

TORRES, R. M. **Melhorar a qualidade da educação básica?** As estratégias do Banco Mundial. In: HADDAD, S. et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2000, p. 125-186.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial; **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VAZ, J. D. **Educação, Programa Bolsa Família e combate à pobreza: o cinismo instituído**, 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.