

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

JOANA D'ARC VAZ

**EDUCAÇÃO, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E COMBATE À
POBREZA: O CINISMO INSTITUÍDO**

Florianópolis
2013

JOANA D' ARC VAZ

**EDUCAÇÃO, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E ALÍVIO À
POBREZA: O CINISMO INSTITUÍDO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Olinda Evangelista

Florianópolis
2013

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória de minha mãe, Lázara Efigênia Vaz – pessoa que mais amei na vida. Minha referência de mulher, corajosa, amorosa, terna, batalhadora, exemplo de honestidade e, mesmo ao passar por inúmeras dificuldades, nunca deixou de dizer: “vamos conseguir, sigamos em frente!” Aos meus irmãos e irmãs, aos cunhados e às cunhadas e aos sobrinhos que são a minha fortaleza, que sempre acreditaram no meu potencial e me acompanharam para que eu chegasse neste momento. À Professora Dra. Olinda Evangelista e aos amigos Evellyn Ledur da Silva, Vandrizze Meneghini, Caroline Bahniuk, Jocemara Triches, Mara Cristina Schneider, Dayana V. Schreiber, Fábio Victor Schreiber, Leda Letro Ribeiro, Kamille Vaz e Hélio Augusto Santos. Parte desta conquista devo a vocês!

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Dra. Olinda Evangelista, pelos conhecimentos transmitidos, pelo companheirismo, solidariedade, respeito, paciência e carinho nos momentos difíceis que vivenciei nesses dois anos e seis meses de mestrado. Um agradecimento muito especial pela compreensão e dedicação no momento de elaboração da dissertação. Pelo exposto e pelo crescimento pessoal, profissional e humano a mim propiciado, expresso meu sentimento de gratidão e carinho!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina; em especial, às professoras, Eneida Oto Shiroma, Rosalba Garcia, Roselane Campos, Maria Helena Michels, pelos ensinamentos, apoio, incentivo e, sobretudo, pela forma competente e engajada com a qual conduziram as disciplinas.

A Célia Vendramini e a Rosalba Garcia, na ocasião coordenadoras do Programa de Pós-Graduação, e à Comissão de Bolsas, que compreenderam e foram solidárias com as minhas dificuldades de saúde e se esmeraram em buscar meios para me ajudar financeiramente por meio da Bolsa.

Aos professores Beatriz de Paiva, Rosana de C. Martinelli e Ricardo Lara, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, pelos trabalhos sérios, comprometidos com a classe trabalhadora e por possibilitar minha participação nas disciplinas.

Aos professores da Banca de qualificação Eneida Oto Shiroma, Rosana de C. Martinelli e Elizabeth Farias da Silva, pelas inúmeras contribuições para minha dissertação e formação.

Às professoras da Universidade Estadual do Paraná-*Campus* de Paranavaí, Neide L. de A. G. Fávaro, Edinéia Navarro, Rita Pizoli e Fátima Francioli, que foram importantes e estimuladoras para meu ingresso no mestrado.

Aos colegas do Grupo de Estudo de Política Educacional e Trabalho (Gepeto) pelos estudos, pelas valorosas contribuições e que, de uma forma ou de outra, foram importantes para minha formação como pesquisadora.

Aos colegas, companheiros de Linha de pesquisa e de turma de mestrado (2010.2), que participaram dessa caminhada, Dayana V. Schreiber, Júlia Rech, Leda Letro Ribeiro e Gabriel S. D'Avila. Aos amigos conquistados, Vilmar Both, Viviane Rosa, Claudemir e Schaiane, Jaime, Paula Rotelli, Guilherme Minerin, Demétrio

Cherobini, Jonas Bianchin, Verinha, Alexandre Ribeiro, Rafael Pereira e ao pequeno Tomaz Pereira.

Aos amigos e amigas que fiz neste percurso de mestrado e hoje significam muito na minha vida. Nossa camaradagem ultrapassou as relações acadêmicas. Vocês me apoiaram, ouviram-me, choraram comigo nos momentos de dores e se alegraram nos momentos de conquistas. A vocês – Evellyn Ledur da Silva, Vandrize Meneghini, Caroline Bahniuk, Jocemara Triches, Mara Cristina Schneider, Dayana V. Schreiber, Fábio Victor Schreiber, Alcione Nawroski, Carol Furtado, Leda Letro Ribeiro, Kamille Vaz e Hélio Augusto Santos –, muito obrigada por tudo! Com vocês sei que posso contar sempre!

À casa 37 – especialmente minhas companheiras de casa, Evellyn Ledur da Silva, Vandrize Meneghini e Caroline Bahniuk – com quem compartilhei a vida. Nesse espaço crescemos, amadurecemos e construímos uma história com laços de irmandade, com muito respeito, carinho, amizade e companheirismo. Casa de repouso, de estudos individuais, coletivos e de orientação com a orientadora, para encontro entre amigos, de aconchego para um café da tarde à-la-mineira e longas conversas.

Aos meus amigos de Guarda-Mor (MG), Patos de Minas (MG), Paranavá (PR) e de São Paulo que, mesmo a longas distâncias, não deixaram de participar comigo desta etapa.

Por fim, agradeço aos meus familiares – irmãos, irmãs, cunhados, cunhadas e sobrinhos –, a quem devo todo reconhecimento e gratidão! Somente me foi possível chegar ao final do mestrado porque estiveram comigo, dando-me o que eu mais precisava: carinho, incentivo, apoio, força em momentos quando eu não as tinha para prosseguir na caminhada, além de toda ajuda financeira. Neste momento de conquista, não posso mais receber e dar aquele forte abraço à mulher que mais amei e amo – minha mãe –, mas trago comigo todos os seus ensinamentos e amor familiar, por isso, lhe agradeço eternamente.

Ilustração 1: Bordado em tecido de Olinda Evangelista



O casaco

Um homem estava anoitecido.

Se sentia por dentro um trapo social.

Igual se, por fora, usasse um casaco rasgado e sujo.

Tentou sair da angústia.

Isto ser:

Ele queria jogar o casaco rasgado e sujo no lixo.

Ele queria amanhecer.

Manoel de Barros (2010)

RESUMO

Por meio desta pesquisa, tivemos por objetivo analisar a função da Educação, bem como compreender as implicações de sua centralidade no âmbito do Programa Bolsa Família, condicionalidade principal para a concessão de recursos para famílias denominadas pobres no Brasil. O Bolsa Família foi o principal programa de combate à pobreza no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Foi criado pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Neste estudo, consideramos o período histórico, político e econômico sob o prisma do capital, no qual está inserida a temática em questão, considerando as relações entre a política social e, no seu interior, a educacional, a política de combate à pobreza e as diretrizes do Banco Mundial. Para tanto, três procedimentos teórico-metodológicos foram adotados, a partir da definição do recorte temporal (2003-2010) que privilegiou o governo Lula. O primeiro se refere ao levantamento e análise da produção acadêmica, em que evidenciamos os argumentos sobre a educação, como parte do PBF e as relações estabelecidas entre o Programa, os elementos determinantes do governo Lula e a política do Banco Mundial, ou seja, o entrelaçamento da política social nacional com a internacional no âmbito da gestão do capital. O segundo implica o estudo para a desconstrução do conceito de pobreza difundido pelo governo Lula no PBF e do Banco Mundial, compreendendo a relação entre ambos e as nervuras que o estruturam para a pseudo gestão da pobreza. O terceiro procedimento foi a verticalização dos estudos sobre a Educação nos documentos do Programa Bolsa Família e do Banco Mundial, o que permitiu constatar que, além de estar diretamente relacionada à política internacional, seu papel é de gestão e controle da pobreza dentro dos limites aceitáveis pelo capital. A Educação é chamada a resolver um problema cuja causa não está em si e a cumprir um papel de conformadora de sujeitos frente às desigualdades sociais. Pelo exposto, concluímos que: neste projeto de gestão, a educação se torna imprescindível para o combate à pobreza, de modo que é posta no campo da assistência social; ela faz parte das estratégias político-ideológicas do capitalismo no processo de implementação das políticas de ajuste econômico, em busca de manter a pobreza sob controle; o falso discurso de combate à pobreza, mais precisamente, no Programa Bolsa Família e a Educação, encontra-se em um campo de disputa constante entre interesses de classe antagônicos e, portanto, das relações capital-trabalho. Suas contradições imanentes são,

evidentemente, obscurecidas, transformando-se em um problema de mera distribuição de renda.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Política Educacional – 2003-2010. Programa Bolsa Família. Pobreza. Governo Lula. Banco Mundial.

ABSTRACT

This research aimed to examine the function of education, as well as understand the implications of its centrality within the *Bolsa Família Program*, main condition leading to the granting of funds to Brazilian families classified as poor people. The *Bolsa Família Program* (BFP) was the main strategy in the government of Luiz Inacio Lula da Silva in order to combat the poverty. It was created by Law number 10.836 of January 9, 2004 and regulated by Decree number 5209 of September 17, 2004. This study considered the historical context, political and economic aspects through the prism of capital in which this subject it is inserted, considering the relationship between the social policy and, within it, the educational policy, the policies to combat poverty, and the World Bank guidelines. To this end, three theoretical and methodological procedures have been adopted from the time frame (2003-2010) that focused on the Lula government. The first refers to the search and analysis of academic production, highlighting the arguments on education as part of the BFP, and the relationships established between the program, the determinants of the Lula government and the World Bank policy, that is, the entanglement of national social policies with the international policies in the capital management. The second one is the deconstruction of the concept of poverty scattered by Lula government in the BFP, and by the World Bank, realizing the relationship between both, and its management structure for the pseudo poverty. The last point is the uprighting of the studies on education in the documentation of the *Bolsa Família Program* and of the World Bank, which allowed to establish that, in addition to being directly related to the international politics, its role is to manage and to control poverty within acceptable limits by capital. Education is called to solve a problem whose cause is not in itself, and play a role in adapt people to social inequalities. For these reasons, we conclude that on this project management, education becomes essential for fighting against poverty being put into the field of social assistance; it is part of the political and ideological strategies of capitalism in the implementation process of economic adjustment policies trying to keep poverty under control; the false speech to combat poverty, more precisely, the *Bolsa Família Program* and Education, both are in a field of constant dispute between antagonistic class interests, and therefore the capital-labor relations, and its contradictions immanent are evidently obscured, becoming merely a problem of income distribution.

Keywords: Education. Educational Policy – 2003-2010. Bolsa Família Program. Poverty. Lula Government. World Bank.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dissertações selecionadas pelo descritor “Programa Bolsa Família e Educação”, 2003-2010	51
Quadro 2: Artigos em periódicos, Programa Bolsa Família e Educação, 2003-2010.	54
Quadro 3: Documentos do MSD selecionados para análise, por ordem cronológica, 2009-2010.....	71
Quadro 4: Documentos do Banco Mundial e do Brasil, 2000-2011.	72

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Bordado em tecido de Olinda Evangelista.....	9
Ilustração 2: A Mafalda e a pobreza.....	30
Ilustração 3: A Mafalda e o mundo.....	47
Ilustração 4: A Mafalda e a pobreza 2.....	64
Ilustração 5: A Mafalda e o reformismo	68
Ilustração 6: Mafalda e os culpados.....	97
Ilustração 7: A Mafalda e o mundo 2.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- BA – Bahia
- BF – Bolsa Família
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil
- BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
- BR – Brasil
- BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância
- BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário
- BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
- Capes – Coordenadoria de Apoio ao Pessoal do Ensino Superior
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CGPBF – Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
- Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- DF – Distrito Federal
- DPL – Empréstimo para Desenvolvimento de Políticas
- Enap – Escola Nacional de Administração Pública
- FCC – Fundação Carlos Chagas
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- Fiocruz – Fundação Osvaldo Cruz
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- Fundescola – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Furb – Universidade Regional de Blumenau
- Gepeto – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho
- GT – Grupo de Trabalho
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPC – Índice de Pobreza de Capacidade
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH – Índice de Pobreza Humana
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MS – Ministério da Saúde
MG – Minas Gerais
ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OI – Organismos Internacionais
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
Panes – *Plan de Assistência Nacional a la Emergência Social*
PBA – Programa Brasil Alfabetizado
PBF – Programa Bolsa Família
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Pernambuco
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Pesquisa Mensal de Empregos
PME – Programa Mais Educação
PMN – Partido da Mobilização Nacional
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR – Paraná
PRB – Partido Republicano Brasileiro
Prouni – Programa Universidade para Todos
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU – Partido dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PUC – Pontifícia Universidade Católica
PV – Partido Verde
RJ – Rio de Janeiro
RS – Rio Grande do Sul
S.d. – Sem data
SC – Santa Catarina
SciELO – Scientific electronic library online
SEB – Secretaria de Educação Básica
Secad – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e
Diversidade
Senarc – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SP – São Paulo
SUAS – Sistema Único da Assistência Social
SWAps – Abordagem Setorial Ampla
TPE – Todos pela Educação
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UnB – Universidade de Brasília

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação
Unesp – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unimontes – Universidade Estadual de Montes Claros
Unoesc – Universidade do Oeste de Santa Catarina
USP – Universidade de São Paulo
Vigisus – Sistema Nacional de Vigilância em Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	25
1.1 ELEMENTOS PARA COMPREENDER O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	30
1.2 HIPÓTESES DE PESQUISA	37
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
1.4 ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	39
1.5 A ORGANIZAÇÃO DO TEXTO	45
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA PRODUÇÃO ACADÊMICA – 2003-2010	49
2.1 SELEÇÃO E COLETA DAS FONTES.....	49
2.1.1 Teses e Dissertações.....	51
2.1.2 Artigos	53
2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA SELECIONADA.....	56
2.3 CONCLUSÕES GERAIS ACERCA DO MATERIAL COLIGIDO	64
3 A POBREZA NO BRASIL: O CINISMO DO DISCURSO	67
3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL NO GOVERNO LULA.....	67
4 EDUCAÇÃO E BOLSA FAMÍLIA: ESTRATÉGIAS DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO	99
4.1 A EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	133

1 INTRODUÇÃO

*“Por esse pão pra comer, por esse
chão pra dormir
A certidão pra nascer, e a concessão
pra sorrir
Por me deixar respirar, por me deixar
existir
Deus lhe pague.”*

(Chico Buarque)

O presente texto resulta de investigação realizada sobre a Educação no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidade principal para a concessão de recursos por ele previstos para famílias denominadas pobres. Esse programa, central na política social de combate à pobreza¹ do governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)², foi criado pela Lei n. 10.836, de nove de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004b). Nesta análise, consideramos o contexto histórico no qual está inserido o tema em estudo; isto é, um estágio do desenvolvimento transnacional do capital ou, mais especificamente, uma nova fase do imperialismo hegemônico global (MÉSZAROS, 2003).

A política social de gestão da pobreza no Brasil no século XXI tem na década de 1990 um ponto de inflexão porque foi nesse período que o então governo federal propôs reformas no Estado, iniciadas no final da década anterior, com um discurso de que para modernizar o país precisaria diminuir a atuação do Estado, ou seja, “menos Estado e mais mercado”, a partir de uma agenda neoliberal (COSTA, 2006, p. 79). Tal processo não se limitou ao Brasil, pois atingiu outros países latinoamericanos.

O interesse desta autoria – compreender a problemática da pobreza e sua relação com a educação – iniciou quando saí da casa de minha mãe em Minas Gerais para morar com meu irmão na cidade de

¹ Optamos pelo uso do conceito presente na documentação nacional e na do Banco Mundial. Contudo, entendemos que este se refere ao alívio da pobreza, uma vez que o Programa Bolsa Família transfere renda às famílias segundo um valor irrisório, como demonstraremos no texto.

² O governo Luiz Inácio Lula da Silva pertenceu ao Partido dos Trabalhadores (PT). Assumiu seu primeiro mandato em primeiro de janeiro de 2003, com reeleição para mais um mandato que encerrou em 31 de dezembro de 2010.

Jundiaí (SP), em meados da década de 1980. Ao iniciar a adolescência, era instigada por meu irmão, José Donizetti de Almeida³, naquele momento integrante do Partido dos Trabalhadores e metalúrgico na cidade de Várzea Paulista (SP), a militar com ele no Partido e também no movimento sindical nas portas das fábricas de Jundiaí. Nesse período, as indagações sobre o mundo foram paulatinamente construídas, assim como o primeiro contato com o marxismo.

Entretanto, aos 19 anos, em busca de respostas a tais indagações, procurando contribuir para a transformação da sociedade, vi na vida religiosa consagrada católica uma possibilidade de atuação, de modo que nela permaneci por 16 anos. Foi possível experimentar vários tipos de trabalhos em escolas confessionais, escola municipal, creches, abrigos, centros de juventude, além das pastorais. Porém, os questionamentos aumentavam e, desse modo, além de buscarmos entender a natureza da pobreza, inconformada com essa sociedade tão desigual, nosso interesse se vinculava à educação após duas experiências profissionais entre os anos de 2002 e 2009.

A primeira, de 2002 a 2005, ocorreu em uma escola privada confessional em Sobradinho (DF), em que as relações estabelecidas eram construídas numa base de formação cristã, entretanto, com fins principalmente mercadológicos. A escola tinha ótima estrutura física e concorria como uma das melhores escolas privadas do Distrito Federal, não apenas em termos de infraestrutura, mas de uma suposta qualidade da educação. A segunda, contrária à primeira, deu-se entre 2008 e 2009 em uma escola pública municipal da periferia de Paranavaí, cidade do Estado do Paraná (PR).

Em nome de uma “Educação Nota 10”⁴, as escolas municipais eram expostas publicamente e comparadas pela nota do Ideb⁵, sem consideração às condições objetivas de cada escola da Rede Municipal de Ensino. Nesse período de experiência em Paranavaí, enquanto eu

³ Atualmente, é diretor executivo do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e Região para a Gestão 2012-2015 e membro do Partido dos Trabalhadores Unificado (PSTU).

⁴ Projeto instituído na Rede Municipal de Educação de Paranavaí, Estado do Paraná, na gestão do prefeito Rogério José Lorenzetti, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), entre 2008-2012. Coligação: Um Novo Tempo, Paranavaí! (PMDB / PDT / PRTB / PRB / PC do B / PHS / PV / PMN / Partido da República).

⁵ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Inep em 2007, cujo objetivo é medir o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. (BRASIL, 2012f.)

realizava o curso de Pedagogia, desenvolvemos projeto de iniciação científica (VAZ, 2008)⁶, na Universidade Estadual do Paraná-*Campus* de Paranavaí, na área de Formação de Professores.

No desenvolvimento dessa pesquisa de iniciação científica, vários aspectos foram levantados: havia uma alteração no papel do professor na atual sociedade capitalista; várias eram as atribuições do professor, o que contribuía para torná-lo um instrumentalizador, de forma que sua principal função – ensinar – ficava secundarizada⁷; os professores conviviam com a precariedade de sua formação inicial e continuada.

Aquela pesquisa possibilitou refletir sobre as relações que subjazem não somente ao trabalho do professor mas à educação, de modo geral. Um ponto a destacar se refere às relações entre a política educacional e a pobreza, pois aí residia uma estratégia política que atribuía à educação a função de obscurecer as determinações presentes na produção da pobreza no Brasil no contexto da sociedade capitalista e da política adotada pelo Governo Lula. O desenvolvimento dessa pesquisa bem como o meu amadurecimento humano favoreceram a compreensão de que, na instituição da qual fazia parte, as possibilidades de mudança/transformação desse modelo de sociedade eram complexas, pois a instituição religiosa contribui para a manutenção da produção e reprodução do capital como aparelho privado de hegemonia.

Esse percurso, além de levar ao abandono da vida religiosa consagrada, conduziu-me à escolha do tema desta pesquisa. De outro lado, os diálogos constantes com a orientadora, professoras e colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política Educacional e Trabalho (Gepeto), do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, do qual faço parte, e a leitura de sua produção acadêmica contribuíram sobremaneira para os resultados desta pesquisa, enriquecendo-a.

Privilegiamos os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), que produziu na população brasileira uma expectativa de mudança no direcionamento da política econômica e social do Brasil. O que presenciamos ao longo de seu governo, contudo, foi a manutenção de políticas neoliberais adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que governou o país entre 1996 e 2002.

⁶O relatório final se intitula *O Trabalho docente na sociedade capitalista* e foi orientado pela professora Ms. Neide L. de A. Galvão Fávares.

⁷A esse sujeito, que derivou do processo de alargamento das funções do professor, Triches (2010) denominou de “*superprofessor*”.

De fato, Paulani (2008) considera que houve uma continuidade do projeto societário burguês e a consequente manutenção da mesma política econômica. Druck e Filgueiras (2007) entendem que o conteúdo da política social do governo Lula é o mesmo da política do governo FHC. Embora nos discursos tentem demonstrar o contrário, apresentam-na como uma política articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza, por isso buscam dignificá-la e diferenciá-la da anterior.

De acordo com Paulani (2008, p. 11) o governo “Lula fazia uso de um instrumento singular para levar adiante sua política hiperconservadora: a decretação de um estado de emergência econômico”. Referindo-se ao mesmo contexto, Chesnais (1997) emprega o termo “mundialização do capital” para nomear o modo de funcionamento do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, caracterizado como a fase do prolongamento direto do estágio do imperialismo.

Para Leher (1998), no final dos anos de 1980 e início de 1990, os países da periferia foram vistos como áreas de pobreza, pois não apresentavam interesse econômico nem estratégico para os países desenvolvidos depois do fim da guerra fria. Restava, então, administrar a pobreza com a criação de instituições que pudessem conferir estabilidade política aos países periféricos, com o objetivo de impedir o ressurgimento de políticas populistas de nacionalismo e intervenção estatal na economia. Na década de 1990, a globalização foi usada para justificar a inevitabilidade das reformas estruturais econômicas, das quais decorreu a reforma educacional, restando às populações se adaptarem às exigências da reestruturação produtiva.

As políticas sociais implementadas pelo Estado neoliberal têm como característica a ideia de “mais mercado” e “menos Estado”, retomando as teses clássicas do liberalismo (HÖFLING, 2001, p. 36). A intervenção do Estado seria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa e a concorrência capitalista. Para os neoliberais, a educação, como política social, é responsabilidade do Estado no que tange à educação básica, de maneira que se verifica uma tendência à privatização, especialmente no ensino superior⁸.

⁸ Uma interessante discussão sobre o fenômeno da “responsabilidade social”, como via de privatização de oferta de direitos sociais, bem como sobre o fenômeno do “voluntariado”, é desenvolvida no livro organizado por Lúcia Neves, intitulado *Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil* (2010).

A incorporação da ortodoxia neoliberal na política social, segundo Soares (2003), causou um significativo estrago. Para essa autora, suas consequências na esfera política são reais no que se refere, por exemplo, ao fenômeno da pobreza, entendido como inevitável. A ideia de que o Estado não deve intervir diretamente no social abriu espaço para a mercantilização de serviços, como os de saúde e educação. Essa mercantilização parece ter se tornado natural enquanto a política social se tornou focalizada. Soares (2003, p. 12) sintetiza sua análise: “Globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza, cada um que cuide do seu como puder. De preferência, com um Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para cuidar do social”. Essa perspectiva, somada à queda dos salários e ao crescimento do sub e do desemprego, acarretou um atraso social grandioso que se revela não apenas no empobrecimento generalizado da população trabalhadora como, também, na transformação em pobres e extremamente pobres de parcela importante de outros grupos sociais.

Leher (1998, p. 80) assinala que a educação assumiu importante papel ao levar os “países em desenvolvimento para a sociedade globalizada”. Na América Latina, sob os auspícios do Banco Mundial (BM), foi “discutida, sobretudo sob a ótica dos ‘homens de negócios’ e dos especialistas em ‘governabilidade’”. Estes têm como horizonte “a subordinação do ensino às necessidades mais imediatas e míopes do capital; por isso, enfatizam que aos países do sul bastam apenas o ensino elementar e o treinamento para o trabalho”, para assim “difundir ‘habilidades mínimas’, ‘competências específicas’ e ‘valores favoráveis ao mercado’, conforme os postulados da ‘sociedade do conhecimento’” (LEHER, 1998, p. 89-90)⁹. As reformas educacionais da década de 1990 se configuraram como “estratégia para garantir a *governabilidade*”, a fim de obter a estabilidade política (LEHER, 1998, p. 92).

Coraggio (2009, p. 77-78) entende que o sentido objetivo das novas políticas sociais, para além das suas verdadeiras intenções ou do seu *marketing*, pode ser interpretado de três formas principais: elas investem “nas pessoas”, o que garante “um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, bem como condições para aumentar a expectativa de vida e alcançar uma distribuição mais equitativa das oportunidades”; procuram “compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização” e servem para “*instrumentalizar* a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la”.

⁹ Sobre sociedade do conhecimento cf. Mari (2006).

A análise feita dos documentos que compõem a base empírica dessa dissertação permite verificar que as três proposições estão presentes, configurando objetivamente a política de combate à pobreza concretizada no BF.

Tendo em vista compreender as relações entre a política social e, no seu interior, a educacional, a política de combate à pobreza no Brasil, as diretrizes do Banco Mundial e as questões econômicas, procuramos aprofundar a análise dessas políticas sob o prisma do capital. Foi com esse objetivo que desenvolvemos a pesquisa e que o presente texto foi elaborado, isto é, como conjunto de estudos sobre a política social de combate à pobreza e a política educacional no Governo Lula, particularmente o Programa Bolsa Família, no período de 2003 a 2010.

1.1 ELEMENTOS PARA COMPREENDER O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ilustração 2: A Mafalda e a pobreza.



Fonte: Quino (1993)

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro do mesmo ano (BRASIL, 2004b). Com ele, o governo federal unificou outros programas de transferência de renda existentes no governo anterior, como o Programa Bolsa Escola (BRASIL, 2001a)¹⁰, Cartão Alimentação (BRASIL, 2003)¹¹, Bolsa

¹⁰ O Programa Bolsa Escola foi estabelecido no ano de 2001 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e incorporado ao Programa Bolsa Família, pelo Presidente Lula, em 2003. Enquanto vigorava, apresentava condicionalidades para que houvesse acesso ao benefício, tais como: a criança e/ou o adolescente deveriam estar matriculados e frequentando a escola, com o mínimo de 75% de frequência (comprovado a cada três meses com um programa paralelo de controle de frequência); deveriam estar cadastrados juntamente com sua família no antigo programa *Cadastro Único* (sistema de alimentação de dados sociais

Alimentação (BRASIL, 2001b)¹² e o Auxílio Gás (BRASIL, 2002)¹³. O Programa Fome Zero (BRASIL, 2003) está vinculado ao Bolsa Família (BRASIL, 2004), para o enfrentamento da pobreza por meio do acesso à alimentação, à educação, à saúde, à geração de ocupação e renda, ao abastecimento de água numa perspectiva de inclusão social e de conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. O *slogan* do programa Fome Zero é *Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero* (BRASIL, 2003, p. 1). Nas ações do Fome Zero (BRASIL, 2003) o acesso à alimentação se dá por meio da transferência de renda com o Bolsa Família e com os programas de alimentação e nutrição. Destacamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BRASIL, 2006)¹⁴ que oferece pelo menos uma refeição durante a permanência do aluno na escola que, segundo a proposta, busca atender às necessidades nutricionais dos alunos, contribui para o crescimento, o

do governo federal, criado em 2001); a renda *per capita* familiar deveria ser inferior a R\$ 90,00 (valor da época). (SILVA; LIMA, 2010).

¹¹ Programa de transferência de renda criado em 2003, pelo Presidente Lula, para compra de alimentos por meio de um cartão magnético, destinado às famílias atendidas pelo Programa Fome Zero. O valor destinado a cada família cadastrada era de R\$ 50,00. O Cartão estava associado a um conjunto de condicionalidades voltadas à alfabetização de adultos, educação alimentar, educação sanitária e orientação básica de saúde. (BRASIL, 2012g.)

¹² O Bolsa Alimentação foi criado em 2001, pelo Ministério da Saúde, ligado a condições de saúde e nutrição de gestantes e mães que amamentassem os filhos e tivessem crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuísem renda mensal de até R\$ 90,00 *per capita*. Cada família recebia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês, a depender do número de beneficiários na família. Com o cadastramento ao programa, a família tinha de realizar uma agenda de compromissos em saúde, que consistia em ações básicas como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e atividades educativas em saúde e nutrição. (SILVA; LIMA, 2010).

¹³ O Auxílio-Gás, criado pela Medida Provisória n. 132, de outubro de 2003, era gerido pelo Ministério das Minas e Energia. O benefício mensal era de R\$ 7,50. (SILVA; LIMA, 2010).

¹⁴ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), implantado em 1955, no governo de Juscelino Kubistchek, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a Educação Básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Foi instituído pela Constituição Federal, art. 205 e 208; Portaria Interministerial MEC/MS n. 1010, de 8 de maio de 2006; Resolução CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009, Lei n. 11.947. (BRASIL, 2012e).

desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O Bolsa Família, conforme dados do MDS (BRASIL, 2012d), atende cerca de 13,9 milhões de famílias em todo o país. Segundo o 4.^o *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (BRASIL, 2010b) houve queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008.

Pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), os critérios para a transferência do benefício estão focados nas famílias extremamente pobres; unidades familiares em situação de pobreza e que tenham crianças, gestantes, nutrizes (zero a doze anos ou adolescentes até quinze anos) ou benefício vinculado ao adolescente com idade entre dezesseis e dezessete anos e que estejam matriculados na rede de ensino regular. As informações cadastrais das famílias são mantidas no Cadastro Único para Programas Sociais (BRASIL, 2007). O meio de identificação do beneficiário é o Cartão Social Bolsa Família, magnético e personalizado, emitido para o responsável familiar, de preferência à mulher, e utilizado para o saque do benefício em toda a rede da Caixa Econômica Federal.

O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* ou de três salários mínimos no total. Por meio do Cadastro, o Governo Federal tem o controle das informações sobre a realidade econômica das famílias, conhecimento do núcleo familiar, das características dos domicílios, das formas de acesso a serviços públicos essenciais. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é obrigatório para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. O Bolsa Família (BRASIL, 2004) possui um conselho gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), órgão colegiado de caráter deliberativo vinculado ao MDS, presidido por este ministério juntamente com os Ministérios da Educação, Saúde, Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda, Casa Civil da Presidência da República e Caixa Econômica Federal. A gestão é descentralizada entre os entes federados, observada a intersetorialidade¹⁵, a participação comunitária e o controle social.

¹⁵ O Programa Bolsa família foi articulado em nível ministerial, composto pelo CGPBF, de caráter deliberativo, vinculado e presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2004). O CGPBF é composto pelos titulares: do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

O seu objetivo é o de contribuir para a redução da pobreza e da fome no país, por isso é destinado às famílias pobres, com renda mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa, e “extremamente pobres”, com renda mensal de até R\$70,00 por pessoa. Tais famílias são aceitas após uma avaliação de sua renda *per capita*, bem como por assumirem compromisso com as condicionalidades do programa, a frequência escolar dos filhos e a regularidade do cartão de vacinação e acompanhamento pré e pós-natal¹⁶.

Em *Nota* datada de dois de maio de 2011 (BRASIL, 2011; 2012) o MDS estabeleceu a linha de “extrema pobreza” em R\$ 70,00 *per capita* considerando o rendimento nominal domiciliar. Qualquer indivíduo residente em domicílio com rendimento menor ou igual a esse valor é considerado “extremamente pobre”; “pobres” são as famílias cuja renda *per capita* vai de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 (valores vigentes em 2012). O programa foi articulado em cinco tipos diferenciados de benefícios: o Básico, o Variável, o Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), o Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). O Benefício Básico, no valor de R\$ 70,00, é pago às famílias “extremamente pobres”, com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa, e não é

Fome; do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério da Fazenda; da Casa Civil da Presidência da República e da Caixa Econômica Federal. Tal estrutura contempla a participação dos responsáveis pelas políticas públicas de saúde, educação, segurança alimentar e assistência social, num claro esforço de articulação intersetorial entre eles, nos diferentes níveis de gestão do Programa. De acordo com o MDS, o controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. É realizado por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), instituídas formalmente pelos municípios no ato de adesão ao Programa, garantindo aos cidadãos espaço para o seu acompanhamento e buscando assegurar os interesses da sociedade. É uma parceria entre Estado e sociedade que possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do poder público, buscando garantir o acesso das famílias mais pobres à política de transferência de renda. Quanto à participação comunitária, possui no PBF a função de contribuir para a formulação e disseminação de estratégias de informação sobre o Programa à sociedade (BRASIL, 2009a).

¹⁶ O PBF incluiu em seu público-alvo também o atendimento de famílias sem filhos, como o caso dos quilombolas, famílias indígenas e moradores de rua (SILVA; LIMA, 2010).

vinculado ao fato de terem ou não filhos. O Benefício Variável equivale ao valor de R\$ 32,00 pago às famílias “pobres” com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa desde que tenham filhos de até 15 anos (valores vigentes em 2012). Nesse caso, cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160,00. O Benefício Variável Vinculado ao adolescente, refere-se àquelas famílias com jovens de 16 e 17 anos e que frequentam a escola, aos quais é pago o valor de R\$ 38,00, podendo chegar a dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, isto é, até R\$ 76,00 (valores vigentes em 2012). O Benefício Variável de Caráter Extraordinário é calculado caso a caso e concedido para famílias migradas de programas remanescentes do PBF; o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) tem valor correspondente ao necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF com crianças entre zero e seis anos superem os R\$70,00 de renda mensal por pessoa.

Segundo dados do IBGE (2010), demonstrados pelo MDS, no Brasil 16,27 milhões de pessoas, ou seja, 8,5% da população total vivem em “extrema pobreza”, concentradas principalmente na região Nordeste, com 9,61 milhões de pessoas (59,1%), distribuídas 56,4% no campo e 43,6% em áreas urbanas.

De acordo com informações do MDS (BRASIL, S.d), o governo repassou às famílias beneficiárias, em dezembro de 2012, o valor de R\$2 bilhões, ao atingir 13,9 milhões de famílias com um valor médio repassado a cada família, de R\$144,78. A maior quantidade de beneficiários do BF – sete milhões de famílias – está na região Nordeste.

Observa-se também que a grande maioria da população “extremamente pobre” é parda ou negra; há indígenas, também, apesar de representarem uma pequena parcela da população em “extrema pobreza”. Os indígenas totalizam 817.963 pessoas no país, sendo que 326.375 se encontram em “extrema pobreza”, ou seja, quatro em cada dez indígenas (39,9%). Entre os “extremamente pobres”, cerca da metade se encontra em idade de até 19 anos (50,9%) e crianças até 14 anos representam cerca de quatro em cada dez indivíduos em “extrema pobreza” no Brasil (39,9%) (BRASIL, 2011, p. 5-6).

Uma característica importante do Bolsa Família é a vinculação da transferência de renda a condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social. Por outro lado, cabe ao poder público assumir o compromisso dessa transferência desde que cumpridas as condicionalidades pelas famílias (BRASIL, 2009a). Caso isso não ocorra, são penalizadas com notificação, suspensão, podendo chegar à exclusão do programa.

Outra questão se relaciona ao termo “bolsa” que, como o nome indica, não se refere a salário; configura-se como ajuda, doação em dinheiro. Para o PBF, as famílias aprovadas no Cadastro Único recebem um valor determinado em orçamento entre R\$70 a R\$140 *per capita*. O governo dissemina a ideia de que o BF é uma revolução na história do país e que, por meio de distribuição de bolsas, resolveria a problemática da pobreza. Trata-se de uma política esvaziada de conteúdo de proteção social universal e de trabalho, o que anula o sentido de mudança estrutural.

Em relação às condicionalidades, ressaltamos que, a partir de 2011, o Programa ampliou a condicionalidade da educação ao incorporar o Programa Mais Educação (PME)¹⁷. A proposta do governo é vincular o PBF ao PME, de modo que as escolas a serem contempladas com o ME sejam aquelas que possuam a maioria dos alunos beneficiados com o BF. No ano de 2012, o governo pretendia atingir 60% das escolas que fosse aderir ao PME. Essa condicionalidade foi explicada como estratégia de promoção de

[...] educação integral dos estudantes de famílias beneficiárias do PBF, ou seja, em situação de pobreza e extrema pobreza, uma vez que a educação integral ainda não é uma política educacional universalizada e representa, há algum tempo, mudança paradigmática no processo educacional. (BRASIL, 2012, p. 57).

É importante destacar que o PBF está vinculado à renda familiar e ao número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16

¹⁷ O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) e Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). Segundo o Ministério da Educação (MEC), o programa objetiva aumentar a oferta educativa nas escolas públicas, por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica. É uma iniciativa coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), ambas do MEC, e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. A área de atuação do programa foi demarcada inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), situadas em capitais e regiões metropolitanas. (BRASIL, 2013b).

e 17 anos que frequentem a escola, com o cartão de vacinação regularizado. O valor do benefício por família varia de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 (valores vigentes em 2012). O benefício dependerá do cumprimento das condicionalidades: exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular. As condicionalidades estão diretamente relacionadas à saúde e à educação; por isso, o MDS trabalha em parceria com o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) junto aos estados e municípios.

O Programa é coordenado pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) do MDS e a Caixa Econômica Federal (CEF) é o órgão que, além de fazer o pagamento do benefício, é responsável por receber as informações do Cadastro Único e processar tais informações, calculando os valores que cada família deverá receber. Vale ressaltar que não é um direito, pois se encontra condicionado às possibilidades orçamentárias e isso ameaça a sua continuidade, como fica evidente no excerto a seguir:

Ao contrário de uma aposentadoria, um seguro-desemprego ou o pagamento de um título da dívida pública, o Bolsa Família é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar. (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 13).

Em relação à cobertura e abrangência do Programa, é considerado um dos maiores instrumentos de política social em número de beneficiários¹⁸. Em termos orçamentários, contudo, é relativamente pequeno: em torno de 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB) (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 12).

Em síntese, esses elementos buscam evidenciar o campo de contradições no qual o PBF se coloca e o qual pretendemos explicitar. Por meio desta pesquisa, investigamos a essência da política social que aparece como mecanismo de proteção social, no contexto da sociedade capitalista brasileira, e se evidencia como estratégia de apassivamento da população. Com base nesses elementos, construímos nossas hipóteses de pesquisa, analisadas nos capítulos posteriores.

¹⁸ Entre os intelectuais que possuem essa opinião, citamos Silva e Lima (2010).

1.2 HIPÓTESES DE PESQUISA

Os estudos preliminares realizados nas duas experiências escolares referidas permitiram elaborar algumas hipóteses de pesquisa. Partíamos do pressuposto de que a forma de gestão do Governo Lula para o combate à pobreza não transforma a estrutura de concentração de renda no país, ou melhor, não há distribuição de renda; pelo contrário, a pobreza de uma classe social era confirmada pela riqueza da outra. Por isso, a educação se tornava imprescindível nesse projeto de gestão, ou seja, de educar para o consenso e o conformismo, segundo perspectiva discutida por Neves (2010), com as migalhas recebidas do Programa Bolsa Família. O Banco Mundial incentivava e contribuía efetivamente com financiamentos a projetos que estimulavam a adoção de uma perspectiva sistêmica no tratamento de problemas sociais, como a pobreza, entendendo ser esse um problema a ser combatido por um grupo de organizações estatais e ministérios. Estavam envolvidos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o da Educação, o da Saúde, o do Planejamento, Orçamento e Gestão, o da Fazenda, a Casa Civil da Presidência da República e Caixa Econômica Federal.

Essas primeiras constatações permitiram formular as questões que guiaram a pesquisa, entre elas: como a agenda de combate à pobreza emerge no contexto histórico atual? Como se dá a gestão da pobreza sob a forma do Programa Bolsa Família na conjuntura política e econômica no período do Governo Lula? Quais são as relações existentes entre política de combate à pobreza, política educacional e Banco Mundial? Por que vincular transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, com educação, mais especificamente com a permanência do aluno na escola? O que se espera com a difusão da ideia de que esse Programa reduz a pobreza e melhora a educação da população? Que projetos históricos estão em disputa e quais estão sendo implementados pelo Governo Lula? Qual papel político o PBF assume nessa disputa? Como a educação e por que a educação se transformou em instrumento de combate à pobreza?

Procuramos responder a tais inquietações no desenvolvimento da pesquisa; as respostas encontradas estão expostas nesta dissertação.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O período delimitado para o desenvolvimento da pesquisa vai de 2003 a 2010, que corresponde aos dois mandatos presidenciais do

Governo Lula. Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito para a Presidência da República e iniciou seu mandato em primeiro de janeiro de 2004. Em seguida, criou e instituiu o Programa Bolsa Família e unificou outros programas de transferência de renda existentes no governo de Fernando Henrique Cardoso, a serem discutidos posteriormente.

A lei de criação do Programa Bolsa Família se diferencia das anteriores porque, além de prever uma gestão descentralizada, interministerial, prevê condicionalidades; isto é, ao se beneficiar com o programa, a família se compromete em cumprir obrigações nas áreas de saúde e educação, como acompanhamento pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular. As condicionalidades são acompanhadas e cobradas diretamente pelos Ministérios da Saúde e da Educação, por meio das secretarias municipais, em convergência com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A partir do recorte temporal determinado, definimos procedimentos metodológicos para encaminhar a pesquisa. O **primeiro** deles implica o levantamento e a análise da produção acadêmica entre 2004 e 2010. Verificamos as abordagens, a que conclusões os intelectuais chegaram e como discutem a relação entre o PBF e a educação no Brasil. O **segundo** trata de levantamento e análise da documentação nacional relativa ao Programa, como relatórios, cartilhas, legislação, normas. Em **terceiro** lugar, são analisados documentos do Banco Mundial sobre pobreza, direcionados ao Brasil. Esse último permite discutir, de modo mais fundamentado, a hipótese de que as políticas do Governo Lula se articulam fortemente a diretrizes de organizações multilaterais.

A pesquisa se deu por meio de uma metodologia qualitativa de análise da documentação selecionada¹⁹, com ênfase nos documentos do Banco Mundial para o Brasil, em especial, as estratégias de assistência ao país, estratégia de parceria e relatórios, além dos documentos do

¹⁹ Para Evangelista (2009, p. 1) “documento pode ser qualquer tipo de registro histórico: fotos, diários, arte, música, entrevistas, depoimentos, filmes, jornais, revistas, sites e outros – e compõe a base empírica da pesquisa; neste caso, aquele destinado à difusão de diretrizes políticas para a educação e será analisado como fonte primária. Ressalte-se que não há “superioridade” de um documento sobre outro. Todos os documentos são importantes quando definidos no âmbito de um projeto de produção de conhecimento cuja finalidade seja a de compreender objetivamente o mundo e sobre ele agir conscientemente”.

governo. Nesse caso, o trabalho se deteve nas políticas de combate à pobreza, na educação e no Programa Bolsa Família.

Referenciamos nossa análise nas orientações de Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 428; 437). Consideramos o princípio de que “as palavras importam, fazem diferença” e que “os documentos oficiais e os relatórios utilizam a linguagem com a finalidade de mobilizar pessoas em direção ao consenso social, em especial quando esse consenso se acha ameaçado por uma crise econômica e política emergente”. Para Evangelista (2009), a linguagem expressa uma visão de mundo, sentidos, intencionalidades, por isso buscamos nesse trabalho evidenciar o sentido obscurecido na linguagem dos documentos. É possível identificar por meio da análise dos conteúdos e conceitos “pistas, sinais, vestígios e compreender os significados históricos dos materiais encontrados” (EVANGELISTA, 2009, p. 6).

Para Kosik (1976, p. 16; 18),

[...] captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revolução, a essência seria inatingível.

Salienta ainda que “o conhecimento se realiza como separação de fenômeno e essência, do que é secundário e do que é essencial, já que só através dessa separação se pode mostrar a sua coerência interna e, com isso, o caráter específico da coisa”. O autor também indica que “neste processo, o secundário não é deixado de lado como irreal ou menos real, mas revela seu caráter fenomênico ou secundário mediante a demonstração de sua verdade na essência da coisa”.

1.4 ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento da pesquisa, escolhemos alguns conceitos essenciais para sustentar nosso tema de estudo. Destacamos os conceitos de capital-imperialismo, hegemonia, contra-hegemonia, nova pedagogia da hegemonia, consenso, ideologia, aparelhos privados de hegemonia, intelectual orgânico. Compreender estes conceitos foi determinante para o entendimento da política de combate à pobreza, da educação, no Programa Bolsa Família no Brasil e suas relações com o Banco Mundial.

No caso do conceito de capital-imperialismo, Fontes (2010, p. 149; 152; 154) assinala que é empregado para designar

[...] a expansão de uma forma de capitalismo, já impregnada de imperialismo, mas nascida sob o fantasma atômico e a Guerra Fria. [...] No capital-imperialismo, a dominação interna do capital necessita e se complementa por sua expansão externa não apenas de forma mercantil, ou através de exportações de bens ou de capitais, mas impulsionando expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência ambiental e biológica. [...] Capital-imperialismo é devastador, mas envolve na atualidade o conjunto da existência humana. Decerto, políticas diversas – militares, econômicas, sociais – voltadas para as relações internacionais, culturais, etc.; são conscientemente formuladas para assegurá-lo, seja nas grandes empresas, seja no país preponderante, os Estados Unidos, seja ainda em outros copartícipes do capital-imperialismo, em seu âmbito interno ou em seu impulso externo. O termo capital-imperialismo pretende deixar claro que, tendo se modificado na virada do século XIX para o XX, o capitalismo passou a expandir-se sob a forma de imperialismo e, ao fazê-lo, agregou novas determinações. Seu prolongamento no tempo não significou seu congelamento. Bem ao contrário, sua expansão envolveu modificações substantivas na sua forma de atuação. Não se pode reduzir o capital-imperialismo à instância meramente econômica, pois envolve todo o conjunto da vida social. O epicentro do capital-imperialismo forjou uma expansão contraditória, tensa e impulsionadora da socialização da produção, capaz de se deslocar e de entricheirar-se internamente em países que não compunham seu polo central.

O conceito de capital-imperialismo permite a análise crítica da noção de neoliberalismo, largamente utilizada tanto na literatura crítica quanto na apologética. Contudo, essa noção se reveste de aspectos complexos. Na perspectiva de Fontes (2010, p. 154; 212), como

[...] a categoria de neoliberalismo também continha um teor fortemente descritivo, aplicando-se a uma política, a uma ideologia e a práticas econômicas que reivindicavam abertamente o ultraliberalismo, porém com forte viés de denúncia. Tem como núcleo o contraste fundamental com o período anterior, considerado por muitos como “áureo” (keynesiano ou Estado de Bem-estar Social), o que reduz a percepção do conteúdo similarmente capitalista e imperialista que liga os dois períodos, assim como apaga a discrepância que predominara entre a existência da população trabalhadora nacional nos países imperialistas e nos demais. [...] O termo neoliberalismo recobre uma variedade muito grande de práticas, de políticas e de proposições, e arrisca-se a encobrir as características específicas do capital-imperialismo contemporâneo, admitindo proposições antineoliberais que se limitam a sugerir um retorno impossível ao “bom e velho” capitalismo industrial. Em outro viés, o termo acomoda mal as transformações ulteriores, como a terceira-via ou o volume gigantesco de recursos públicos destinados a salvar bancos e empresas em todo o mundo, sobretudo a partir de 2008, levando a aposição de adjetivos suplementares.

Na mesma perspectiva teórica Coutinho (2005, p. 12) no prefácio do livro *A nova pedagogia da hegemonia*, de Neves et al. (2005), assinala que

[...] um dos principais objetivos do neoliberalismo é transformar o conceito e a realidade prática da sociedade civil; com efeito, enquanto para Gramsci a sociedade civil é a principal arena de luta de classe nas sociedades ‘ocidentais’, como demonstram eficientemente os autores deste livro, os ideólogos da Terceira Via buscam transformá-la em algo pretensamente situado para além do Estado e do mercado, ou seja, num ‘terceiro setor’ que caracterizar-se-ia pelo voluntariado, pela filantropia e, sobretudo, pela redução das demandas sociais ao nível corporativo dos interesses particulares.

Ressaltamos que o neoliberalismo deu ao conceito de sociedade civil uma ressignificação como evidenciamos acima, para a materialização do “processo de neoliberalização do mundo”. Intelectuais do livro *Direita para o Social e Esquerda para o Capital, intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil* (NEVES et al., 2010, p. 72) analisam o quanto as intervenções, recomendações e financiamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) consolidam e reafirmam essa perspectiva²⁰.

Pinassi (2012) compreende que o Brasil assume uma relação subalternizada no contexto de economia mundial com o papel de produtor de bens primários para exportação e que, desse modo, pelas mãos do neoliberalismo,

o capitalismo brasileiro vem apresentando alguns dos melhores desempenhos econômicos do sistema. O capital, em processo de crise generalizada, tem pouco a lamentar e muito a comemorar por aqui: veja-se a estratosférica lucratividade bancária e o enorme crescimento da indústria da construção civil. Mais impressionante ainda é o desempenho da mineração, do agronegócio, do setor energético e dos números que apontam para o grande aumento de áreas agricultáveis - de florestas, de rios e outras tantas de proteção ambiental, invadidas e destruídas por pasto, monocultivo de cana, soja, celulose, laranja, extração mineral, barragens. (PINASSI, 2012, p. 39)

Ao aludir ao conceito de globalização, Dale (2004, p. 436) ressalta que é

[...] um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro

²⁰ Os autores do livro utilizam a ideia de neoliberalismo de Terceira Via para mostrar que, neste caso, “o Estado deixa de ser o responsável direto pela execução das políticas sociais repassando a responsabilidade para as organizações da sociedade civil, criando o conceito de ‘público não-estatal’, na passagem de um Estado de bem-estar social para uma sociedade de bem-estar social”. Destacam as principais ideias presentes no “Neoliberalismo de Terceira Via”: “palavras de ordem como ‘cidadania’, ‘empreendedorismo’, ‘colaboração’ e ‘responsabilidade social’” (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010, p. 71; 78).

conjunto de valores. [...] a globalização é vista como sendo construída através de três conjuntos de atividades relacionadas entre si, econômicas, políticas e culturais [...]. Estes podem ser caracterizados como hiper-liberalismo, governação sem governo e mercadorização e consumismo, respectivamente. Trata-se de um processo complexo e frequentemente contraditório que se centra em torno dos três principais agrupamentos de estados, ‘Europa’, ‘América’ e ‘Ásia’.

Por sua vez, Fontes (2010, p. 153) apresenta o termo globalização como aquele

[...] amplamente utilizado para descrever de maneira supostamente neutra a crescente mobilidade e fluidez dos capitais, ainda potencializada após o término da Guerra Fria. Tornou-se um bordão repetido à exaustão, ora como miragem de um mundo de consumo sem conflitos, ora como terrível ameaça da competição internacional, impondo sucessivos “ajustes” e expropriações. Demonstrava-se, assim, claramente, seu teor ideológico e laudatório com relação ao capitalismo, considerado como ápice insuperável, o “fim da História”, procurando dissolver o conceito de imperialismo.

Os elementos teóricos indicados são essenciais para entendermos o campo educacional e, nele, o Programa Bolsa Família. Para Neves (2005), esse é o âmbito no qual se pode entender as iniciativas deflagradas nas políticas educacionais. Para a autora, o projeto pedagógico em curso, que denomina “nova pedagogia da hegemonia”, caracteriza-se como aquela que

atua no sentido de restringir o nível de consciência política coletiva dos organismos da classe trabalhadora que ainda atuam no nível ético-político para o nível econômico-corporativo. Mais precisamente, a nova pedagogia estimula a pequena política em detrimento da grande política, propiciando, contraditoriamente, à classe trabalhadora a realização da grande política da conservação. (NEVES, 2005, p. 34; 35)

A principal característica da nova pedagogia da hegemonia é a de “assegurar que o exercício da dominação de classe seja viabilizado por meio de processos educativos positivos. [...]. Trata-se de um intenso processo de mudança de concepções e práticas ordenadas pela ‘repolitização da política’, envolvendo todo o tecido social” (NEVES; MARTINS, 2010, p. 24).

Anderson (2002) assinala, com base em Gramsci, que o termo “hegemonia” faz referência à aliança da classe proletária com outros grupos, como o campesinato, na luta contra a opressão do capital, formando assim um novo bloco histórico²¹. Para ele – Gramsci – a hegemonia deve ser ético-política e econômica, uma vez que a burguesia procura separar a política da economia.

No que se refere ao conceito de consenso, partimos do entendimento de Gramsci (1989, p. 11) como uma adesão

[...] espontânea dada pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção.

Ao definir o intelectual orgânico, Gramsci (1989) acrescenta ao conceito de intelectual uma importante determinação política. Sua função é a de organizar uma visão de mundo no âmbito capitalista dando uma coerência à concepção de mundo da classe dominante. Para tanto, o intelectual orgânico requer “certa capacidade dirigente e técnica”, de organização sendo “um organizador de massa de homens; deve ser um organizador da ‘confiança’” (GRAMSCI, 1989, p. 4).

²¹ De acordo com Acanda (2006, p. 175), “Gramsci elaborou o conceito de bloco histórico para captar o vínculo indissolúvel entre base econômica e superestrutura, e distanciou-se do marxismo vulgar, que dava caráter absoluto à importância da base econômica nas mudanças sociais, considerando a superestrutura como simples epifenômeno. A superestrutura – que Gramsci entendeu como um conjunto dinâmico, complexo, discordante e cheio de contradições, por meio da qual a classe hegemônica faz valer a sua dominação (mediante recursos, repressivos ou culturais e educativos) – é a encarregada de irradiar a ideologia dominante para todos os integrantes das classes ‘subalternas’ e ‘auxiliares’. O estudo das relações entre infraestrutura e as superestruturas representa ‘o problema crucial do materialismo histórico’” (GRAMSCI apud ACANDA, 2006).

Além dos conceitos, lançamos mão de categorias marxistas que, de acordo com Borón (2006), devemos e temos necessidade de compreender as contradições, as mediações e a totalidade histórica para análise e transformação do real, sobretudo a perspectiva de totalidade, considerada por Gramsci, e por alguns de seus comentadores, como central (ACANDA, 2006; COUTINHO, 2006). Segundo Borón (2006), em Gramsci, não existe uma fragmentação do real, uma autonomização das esferas sociais; o que existe são distinções de caráter “analítico”, “recortes conceituais” cujo fim é “delimitar um campo de reflexão e análise” para assim ser “explorado de um modo sistemático e rigoroso” (BORÓN, 2006, p. 316).

1.5 A ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

A dissertação que ora apresentamos está dividida em três capítulos, além da Introdução. No capítulo *O Programa Bolsa Família na produção acadêmica – 2003-2010* identificamos o debate sobre o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004) como política de proteção social, no período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o que os intelectuais discutem sobre sua relação com a educação. Pretendemos, assim, evidenciar as relações estabelecidas entre o Programa Bolsa Família e a política do Banco Mundial, sob a ótica dos intelectuais aqui reunidos e como apresentam elementos determinantes do Governo Lula, no campo das políticas sociais e no político-econômico nacional e internacional. Trabalhamos com teses, dissertações e artigos que somam 19 textos acadêmicos, e mostramos onde e quem pesquisa sobre o PBF com foco na educação. O Programa foi tema de pesquisa em diversas universidades do país, com maior número de trabalhos nas áreas de Educação e Serviço Social.

No capítulo *A pobreza no Brasil: o cinismo do discurso*, mostramos que a política social para o enfrentamento da pobreza promovida pelo Governo Lula, no período de 2003 a 2010 – o PBF –, está relacionada diretamente com a política de combate à pobreza do Banco Mundial. Com base na documentação do PBF e do BM, evidenciamos a relação do Governo Lula com o Banco Mundial na gestão da pobreza, de modo a problematizá-la, com o fim de desconstruir o conceito de pobreza. Analisamos quatro documentos vinculados ao governo brasileiro encontrados no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e seis elaborados pelo Banco Mundial, privilegiando aqueles direcionados ao Brasil. Constatamos que

há uma linguagem comum – um fio condutor que legitima a política do Governo Lula, evidenciando a coesão existente em torno de seu governo. Percebemos também que o conceito de pobreza, disseminado tanto pelo governo quanto pelo BM, supõe que o sujeito beneficiário se autorresponsabilize por seu eventual fracasso.

Desse modo, concluímos que o conceito de pobreza possui definições diversas na documentação do Programa Bolsa Família, bem como do Banco Mundial. São definições ideológicas que obscurecem as causas históricas e econômicas da pobreza e suas explicações são conjunturais e de ordem administrativa. Atribui-se sua solução a medidas de governabilidade e suas causas são reduzidas a efeitos.

No capítulo *Educação e Bolsa Família: estratégias de construção de consenso*, tratamos da política de combate à pobreza no Brasil no Governo Lula – Programa Bolsa Família – no campo da educação, visto que esta tem assumido, progressivamente, um papel importante como estratégia política para a redução da pobreza e o quanto a educação tem sido posta no âmbito da assistência social. A análise do *corpus* documental do PBF e do Banco Mundial proporcionou elementos para percebermos a forte presença da ideia “salvacionista” atribuída à educação: por meio dela o pobre poderá sair da situação de pobreza, poderá aumentar a sua produtividade, terá maiores oportunidades, romperá com o círculo intrageracional da pobreza. Examinamos as relações estabelecidas entre educação e emancipação; educação e consumo; educação e trabalho e seus nexos com a pobreza, especialmente no Programa Bolsa Família (PBF). Confirmamos a hipótese de que a educação faz parte das estratégias político-ideológicas da globalização dentro do processo de implementação das políticas de ajuste econômico em busca de manter a pobreza sob controle. Também percebemos o quanto tais discursos trazem para o indivíduo a responsabilidade por sua condição de pobreza. Pela documentação, evidenciamos um fio condutor que liga o Programa Bolsa Família ao Banco Mundial, ao afirmarem que o investimento nas pessoas – mediante educação, saúde, emprego, cultura – resolveria o problema da pobreza. Tal problema não é geracional nem conjuntural, é um problema econômico-político estrutural, próprio do capitalismo contemporâneo, de maneira que essas estratégias obscurecem a realidade experimentada pelos trabalhadores brasileiros. As relações capital-trabalho, fundantes do modo de produção capitalista e produtoras das condições de vida da população e portanto de suas contradições imanentes – determinantes das políticas de controle da pobreza no Brasil – são evidentemente obscurecidas. Transformam-se tais contradições em um problema

relativo à existência de “ricos” e “pobres” e à mera distribuição de renda.

Nas *Considerações Finais*, apresentamos a síntese do percurso desta pesquisa e indicamos que as políticas de combate à pobreza e a Educação se encontram em um campo de disputa constante entre interesses de classe antagônicos. Entendemos que a Educação é de fundamental importância para a formação de novas consciências, o que não é tarefa fácil e nos enche de motivos para sermos pessimistas. Contudo, ao recordar a frase de Gramsci – *Contra o pessimismo da razão, o otimismo da vontade* – sejamos realistas ao enfrentar as contradições da sociedade capitalista atual, mas, ao mesmo tempo, busquemos contribuir para a transformação dessa estrutura.

Ilustração 3: A Mafalda e o mundo.



Fonte: Quino (1993)

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA PRODUÇÃO ACADÊMICA – 2003-2010

*“Pela cachaça de graça que a gente
tem que engolir
Pela fumaça, desgraça, que a gente
tem que tossir
Pelos andaimes, pingentes, que a gente
tem que cair
Deus lhe pague.”*

(Chico Buarque)

Por meio do presente capítulo, buscamos identificar na produção acadêmica brasileira – período entre 2003 e 2010 – o debate sobre o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004), como política de proteção social, no período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e o que os autores discutem sobre sua relação com a educação.

Apresentamos o resultado do balanço da produção acadêmica, ao identificarmos o que os intelectuais pensam sobre a temática e a transformação da frequência à escola como condicionalidade do Programa, entre outras. Ainda, pretendemos evidenciar que relações há entre o Programa Bolsa Família e a política do Banco Mundial na ótica dos intelectuais, nesta obra reunidos, e como apresentam elementos determinantes do Governo Lula, no campo das políticas sociais e no político-econômico nacional e internacional. Os resultados serão apresentados em três partes: 2.1) seleção e coleta das fontes; 2.2) considerações sobre a produção acadêmica selecionada e; 2.3) conclusões acerca do material coligido.

2.1 SELEÇÃO E COLETA DAS FONTES

Para desenvolver o trabalho, usamos o processo de triagem de produções acadêmicas publicadas no recorte temporal eleito; isto é, entre os anos de 2003 e 2010 relacionadas ao tema, sobretudo aquelas que articulam a política nacional de gestão da pobreza, especificamente o Programa Bolsa Família (PBF), com a Educação no Governo Lula da Silva.

Os bancos de dados investigados foram: Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); periódicos acadêmicos da Educação e Ciências Sociais Aplicadas – *Scientific electronic library online (SciELO)*; anais

das Reuniões Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).

Adotamos como critério de busca o descritor “Programa Bolsa Família e Educação”, privilegiando títulos, palavras-chave e resumos. No Banco de Teses e Dissertações da Capes e nos periódicos, optamos pelo recurso de busca disponível no *site*. Nos Anais das Reuniões Anuais da Anped, verificamos a produção acadêmica dos Grupos de Trabalho: *Movimentos Sociais* (GT-3); *Estado e Política Educacional* (GT-5); *Educação de Crianças de 0 a 6 anos* (GT-7) e *Educação Fundamental* (GT-13). Pesquisamos da 26.^a (2004) à 33.^a (2009) Reunião Anual, e não encontramos trabalhos que tivessem, em seus títulos, resumos e/ou no texto os descritores indicados.

Desse modo, após análise dos 19 trabalhos, percebemos que os textos são provenientes de diferentes áreas do conhecimento: Educação, Serviço Social, Política Social, Ciências Jurídicas e Sociais, Administração, Geografia, Administração Pública, Direitos Humanos, Saúde Coletiva. Para definir essas áreas, foram considerados os programas de pós-graduação, com suas teses e dissertações, e as áreas descritas pelas revistas, quando se refere a artigos. Contudo, há um predomínio de duas delas: Educação, presente em seis textos, e Serviço Social, em três. As outras áreas estão com um e dois textos.

Podemos afirmar que, mesmo com maior número de produção no campo educacional, o tema ainda é pouco pesquisado na área. Nas dissertações, a produção acadêmica tem um pico em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, o que significa a possibilidade de que a política instituída no primeiro mandato seja avaliada com base na análise dos resultados do programa pelas famílias beneficiadas. Embora estejam presentes menções a Organismos Multilaterais, sobretudo ao Banco Mundial, apenas em três trabalhos selecionados foi possível encontrar documentos do Banco que pudessem auxiliar nossa pesquisa.

Os 36 intelectuais estão vinculados a 21 universidades – 16 públicas e cinco privadas – de nove estados brasileiros e do Distrito Federal. A região Sudeste predomina com dez universidades, seguida pela Sul e Nordeste com quatro e a Centro-Oeste com uma. Embora a região Sudeste seja predominante, a Nordeste é forte indicadora para análise, pois é a região em que houve maior aplicabilidade da política do PBF.

2.1.1 Teses e Dissertações

A coleta e triagem das teses (uma) e dissertações (10), encontradas entre 2003 e 2010, oferecem os dados a seguir. Teses: 2008, 1; dissertações: 2007, 3; 2008, 3; 2009, 3; 2010, 1. A produção sobre a temática se concentra nas dissertações, no segundo mandato do Governo Lula (2007-2010). Uma das suposições para esta consideração diz respeito ao tempo da produção, pois as dissertações levam, em média, dois anos para serem produzidas e publicadas, enquanto as teses podem ultrapassar os quatro anos. Assim, é possível depreender que seu desenvolvimento iniciou entre 2004 e 2005, logo após o lançamento do Programa.

Quanto às dissertações, o Quadro 1 sintetiza as informações.

Quadro 1: Dissertações selecionadas pelo descritor “Programa Bolsa Família e Educação”, 2003-2010

Ano	Título	Autor(a)	Instituição	Área do Conhecimento
2007	<i>Bolsa Família e as múltiplas faces da pobreza: econômica, social e política</i>	Luciana de Araújo Britto	PUC/RJ	Serviço Social
2007	<i>O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social</i>	Camile Sahb Mesquita	UnB	Política Social
2007	<i>Os limites do Bolsa Família como instrumento de justiça social</i>	Denise Miranda Torres	UFF	Ciências Jurídicas e Sociais
2008	<i>Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família</i>	Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro	UFV	Administração
2008	<i>Análise do Programa Bolsa Família como política pública para inclusão social do Município de Lagoa do Carro (PE)</i>	José Alexandre Barbosa Pinto	UFPE	Geografia

2008	<i>Outro olhar do mesmo lugar: ações socioeducativas no Programa Bolsa-Família</i>	Lara Aparecida Lissarassa Reisdorfer	FURB	Educação
2009	<i>Bolsa Família: uma análise dos resultados sob a óptica educacional</i>	Alessandra Crystian Engles dos Reis	UNESP/Marília	Educação
2009	<i>O significado da educação para as mães do Programa Bolsa Família na grande Curitiba: uma abordagem da psicologia social comunitária</i>	Marialda Esmanhotto	UFPR	Educação
2009	<i>A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autossustentada do Programa</i>	Juliane Martins Carnerio de Sousa	FGV/RJ	Administração Pública
2010	<i>Bolsa Família e desempenho escolar: avaliação de uma política pública no município de Videira (SC)</i>	Adriana Aparecida Felicetti	UNOESC	Educação

Fonte: Banco de Dissertações da CAPES (2010).

Observa-se no Quadro 1 que predominam as dissertações da região Sudeste do país (SP, RJ, MG), com cinco dissertações, e a região Sul (SC, PR) com três. A região Nordeste (PE) e o Distrito Federal têm um trabalho cada. Observamos que a discussão sobre a temática se concentra, com relevância, entre pesquisadores da Educação.

As produções selecionadas discutem o programa Bolsa Família e trabalham com conceitos como múltiplas faces da pobreza; autonomia e legitimação; inclusão social; educação; bem-estar das famílias; renda

mínima; cidadania; educação; superação da pobreza e possibilidades de emancipação.

Apresentam, ainda, pesquisas sobre a sociedade brasileira a partir da instituição do Programa Bolsa Família. São dez intelectuais envolvidos nessa produção. Quanto às teses, a selecionada se refere ao ano de 2008, com o título *Inclusão educacional na exclusão: políticas de renda mínima*, de Maria do Amparo Caetano de Figueiredo, da Universidade Federal da Paraíba, e a pesquisa se localiza na área da Educação.

2.1.2 Artigos

O primeiro levantamento ocorreu nos periódicos da área de Educação e o segundo em outros periódicos qualificados da área de Serviço Social, Saúde e Economia. Observamos que predominam os periódicos da região Sudeste do país (São Paulo e Rio de Janeiro) e Sul (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), entretanto o debate se concentra entre pesquisadores do Serviço Social.

O Quadro a seguir mostra os oito artigos selecionados, autores, vínculo institucional e natureza jurídica de suas instituições de origem.

Quadro 2: Artigos em periódicos, Programa Bolsa Família e Educação, 2003-2010.

Ano	Título	Autor	Instituição	Periódico	Área do Conhecimento
2003	Educação e políticas de combate à pobreza	Maria Malta Campos	PUC/SP; Fundação Carlos Chagas	<i>Revista Brasileira de Educação</i>	Educação
2006	<i>Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil</i>	Clóvis Roberto Zimmermann	UFRB	<i>Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos</i>	Direitos Humanos
2007	<i>O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas</i>	Rosana de C. Martinelli Freitas	UFSC	<i>Revista Katálysis</i>	Serviço Social
2007	<i>Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?</i>	Mônica de Castro Maia Senna; Luciene Burlandy; Giselle Lavinias Monnerat; Vanessa Schottz; Rosana Magalhães	UFF/ UERJ/ FIOCRUZ	<i>Revista Katálysis</i>	Serviço Social

2007	<i>O Bolsa Família:</i> problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil	Maria Ozanira da Silva e Silva	UFMA	<i>Revista Ciência & Saúde Coletiva</i>	Saúde Coletiva
2008	<i>E a Família, como vai?</i> Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família	Anne Caroline de Almeida Santos; Cecília Paiva Neto Cavalcanti; Fernanda Carneiro Soares; Jaqueline Pereira Rodrigues	UFRJ	<i>Revista Praia Vermelha</i>	Serviço Social
2010	<i>O princípio democrático e constitucional da dignidade da pessoa humana e a existência do Programa Bolsa Família:</i> apontamentos sobre direitos elementares dos cidadãos de baixa renda	Rodrigo Tavares Magalhães; Clóvis Roberto Zimmermann	UNIMONTES/ UFRB	<i>Sur. Revista Internacional de Direito e Cidadania</i>	Direitos Humanos
2010	Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho infantil e a frequência escolar	Maria Cristina Cacciamali; Fábio Tatei; Natália Ferreira Batista	USP	<i>Revista Economia Contemporânea</i>	Economia

Fonte: Site SciELO

2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA SELECIONADA

No processo de seleção de fontes, verificamos que a discussão nas produções acadêmicas não se restringe ao programa Bolsa Família especificamente e, sim, envolve a pobreza de maneira ampla.

Figueiredo (2008) fundamenta seu estudo no materialismo histórico-dialético por acreditar ser o referencial teórico-metodológico que permite a compreensão do processo histórico em seu dinamismo, provisoriedade e transformação. Para a autora, tanto Fernando Henrique Cardoso (FHC) quanto Lula tiveram seus programas sociais e educacionais baseados em discursos democráticos e incluídos. Ademais, há mediação da burguesia nacional e dos organismos internacionais no processo de contenção da crise do capital com políticas de ajuste estrutural. Conforme entende a autora, as políticas e os programas educacionais são instrumentos de materialização das recomendações do BM e outros organismos internacionais, configurando-se como prática político-ideológica de alívio da pobreza e da exclusão (FIGUEIREDO, 2008).

Os Programas de Renda Mínima (PRM) se vinculam à crise do emprego, pois enquanto aumenta o desemprego no Brasil, cresce o Programa Bolsa Família, que substitui o direito ao trabalho em sentido ontológico e mesmo destrutivo, mutilador, pelo assistencialismo, de modo que constitui, por isso, uma política de compensação. Desse modo, se perpetuaria a negação/exclusão dos indivíduos ao/do trabalho como elemento produtor e reprodutor da existência humana, convertendo-os em assistidos. Esse processo reforçaria a retirada dos direitos sociais dos trabalhadores, uma vez que não são contabilizados como parte da estrutura do trabalho no Brasil. Reforça a pesquisadora que o problema da falta de emprego, dentro dos limites do capital, não é solucionável, particularmente com políticas desta natureza. Na sua análise, embora o Programa Bolsa Família preveja solução para os problemas sociais e educacionais, ele não confronta as questões estruturais da sociedade, mas reproduz a política econômica do sistema capitalista.

Figueiredo (2008) assinala que o BM é líder na articulação que reestrutura e promove a abertura da economia aos novos marcos do capital globalizado. Ressalta também as ações do governo brasileiro com outros organismos internacionais, como a Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef), agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Britto (2007) discute a pobreza com base nos direitos, pois busca caracterizar o perfil das famílias beneficiadas dando visibilidade à vulnerabilidade social delas e, por meio do diálogo com os beneficiários, conhecer as expectativas para o futuro e seus níveis de participação política. Conclui que a pobreza não se resume à insuficiência de renda, mas se assenta no isolamento social provocado pela ausência de trabalho, de educação e de participação política efetiva. Para dar sustentação teórica à pesquisa, a autora se apoia no pensamento de Hannah Arendt (2001) e comentadores, como Telles (1990), Lafer (2001) e Duarte (2002). Britto explora a questão dos direitos e da cidadania na perspectiva da esfera pública e privada para discutir política social, pobreza e direitos na sociedade brasileira.

Por sua vez, Mesquita (2007) investiga as contribuições que o Programa Bolsa Família pode oferecer às famílias na satisfação das necessidades humanas básicas, já que esse aspecto é considerado primordial para a vida saudável e para a ação humana livre e crítica. Nesse caso, na sua análise, saúde física e autonomia formam o conjunto objetivo de necessidades básicas que os seres humanos, em qualquer contexto social, cultural, econômico e político, devem ter assegurado. Assim, admitir a existência de tais necessidades significa ampliar a noção de cidadania para além dos direitos individuais, civis e políticos. A autora mostra o desenho do programa Bolsa Família, desde sua criação, permeado de contradições, e o resume em quatro dicotomias: alívio imediato da pobreza *versus* incentivo ao capital humano; assistência permanente *versus* portas de saída; incentivos *versus* desincentivos ao trabalho e direito universal ao benefício *versus* condicionalidades (MESQUITA, 2007). Defende que, no Brasil, por meio do PBF, as famílias são atendidas em suas necessidades vitais, uma vez que proporciona aumento na renda familiar, na cesta de consumo composta por alimentação, aluguel, luz, água, gás, medicamentos e outras despesas, além de contribuir para a manutenção e permanência das crianças e adolescentes de até 14 anos de idade na escola. A discussão promovida pela autora contempla conceitos como autonomia; cidadania; vulnerabilidades; solidariedade intergeracional; sociedade justa; equidade e desigualdade.

Torres (2007) analisa os limites do programa – considerado pelos organismos internacionais o maior programa de transferência de renda

do país –, discutindo se ele é, na atual conjuntura econômica, capaz de promover a justiça social via redistribuição de renda nacional. Para a autora, somente quando se “perceber que a renda garantida, paga incondicionalmente a cada cidadão, é justa, equitativa e eticamente aceitável, haverá condições para que ela se transforme numa política estruturante de um novo padrão de relações socioeconômicas” (TORRES, 2007, p. 7). Sua análise coloca o BF no âmbito das relações capitalistas de produção, em que os problemas sociais podem ser resolvidos pelo aumento da renda. De acordo com ela, a distribuição de renda no Brasil é uma das piores do mundo. Entretanto, a desigualdade de renda dá sinais de queda nos últimos dez anos e, dentre as medidas, apontadas como favoráveis a isso, está o Bolsa Família. Como política pública, complementa outras como, educação, saúde e trabalho, de maneira que articula o traço compensatório da transferência monetária com mecanismos estruturais de médio e longo prazo, que dariam mais oportunidades para as pessoas adquirirem renda e riqueza de modo autônomo. Entre os conceitos discutidos pela autora, estão: justiça social; cidadania; autonomia; vulnerabilidade e equidade (TORRES, 2007).

Monteiro (2008) verifica a alocação de recursos e a eficiência na gestão do Programa Bolsa Família para conhecer os fatores que direcionam a distribuição dos recursos dos programas sociais do Governo Federal, bem como a evolução de seus gastos sociais e dos gastos com o Programa. Observa se, além da transferência de renda às famílias beneficiadas, houve investimento em infraestrutura social e investiga os fatores condicionantes da gestão do programa. Discute e considera conceitos como: cidadania; autonomia; justiça social; equidade e vulnerabilidade. Seu trabalho tem como base os mesmos conceitos de Mesquita (2007) e Torres (2007).

Pinto (2008) apresenta um estudo de caso em que foca sua análise nos efeitos do PBF no município de Lagoa do Carro (PE). Ao abordar as famílias localizadas nas zonas urbana e rural, o autor procura compreender a dimensão da pobreza que se caracterizaria por uma multiplicidade de fatores, pela dinâmica social e política – inerentes aos territórios – e pelo direito a obter da sociedade bens e serviços mínimos que facilitassem o acesso a uma vida mais digna. De acordo com ele, os resultados obtidos na pesquisa demonstram que o Programa melhora a qualidade de vida das famílias em termos de renda e consumo.

Por outro lado, verifica que os problemas do PBF, no âmbito municipal, são atribuídos ao assistencialismo e à falta de capacidade

social de empoderamento do Conselho de Controle Social. Para o autor, o Programa contribuiu para uma leve redução da pobreza no Nordeste. Predomina em seu trabalho a discussão de conceitos como: empoderamento; emancipação; participação; autonomia; cidadania; justiça social; equidade; vulnerabilidade e igualdade de oportunidade, muitos dos quais são utilizados pelos outros autores.

Reisdorfer (2008) estuda a representação social das ações socioeducativas no Programa Bolsa Família sob a ótica das famílias beneficiadas. Desenvolveu uma pesquisa de campo com dez famílias beneficiárias do Bolsa Família, residentes no bairro Velha Grande, no município de Blumenau (SC). A autora priorizou esse bairro porque as ações socioeducativas desenvolvidas pelo poder público municipal endereçadas às famílias em situação de risco social – Programa de Atenção Integral às Famílias (Paif) e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) – são vinculadas ao Bolsa Família. A pesquisa aponta para um processo de envolvimento das famílias às ações socioeducativas; porém, com dificuldades de inserção e acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação, habitação e assistência social.

Reisdorfer (2008) afirma que as famílias valorizam a escola e o estudo como forma de os filhos alcançarem ascensão social e profissional, o que lhes garante um futuro ou melhores condições de vida. A autora entende que a concepção do Programa Bolsa Família, assim como a das ações socioeducativas, está relacionada à construção da cidadania, pois se percebe que o processo de aprendizagem, a educação escolar e a comunidade educativa podem ir além do processo de escolarização.

Reis (2009) verifica se há relação entre o Programa Bolsa Família e o rendimento escolar dos alunos beneficiados e a possível emancipação social das famílias atendidas. Levanta duas questões: o PBF, que condiciona a frequência escolar ao recebimento do benefício com a finalidade de proporcionar um menor desajuste social e econômico, pode, consequentemente, influenciar na melhoria do rendimento escolar das crianças? O PBF pode contribuir para auxiliar na emancipação social de famílias pobres e extremamente pobres? Reis (2009) conclui que o PBF contribui para a permanência das crianças nas escolas, logo para a melhoria do seu rendimento escolar, assim como contribui para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, o que reduz a condição de miserabilidade (REIS, 2009). Em sua análise, o PBF é uma política de assistencialismo, clientelismo

ou até mesmo de relações de favor. Para compreender as questões levantadas, a autora desenvolveu conceitos como: estrutura familiar; rendimento financeiro; cidadania; emancipação; autonomia; entre outras.

Ao focar-se na psicologia comunitária, Esmanhotto (2009) discute o significado da educação para os beneficiários do PBF. A autora parte do pressuposto de que o perfil das famílias inscritas no Programa é de baixa escolarização, por isso questiona a importância da escolaridade e da educação aos olhos das famílias beneficiadas. Conclui que as famílias têm consciência da importância da escolarização para seus filhos e que a educação é fator de crescimento e desenvolvimento pessoal necessário para os indivíduos. As entrevistas realizadas com as famílias possibilitaram à autora perceber a existência de um discurso salvacionista em relação à educação como o único caminho para seus filhos terem uma vida melhor, conseguirem sair da situação de pobreza e terem uma profissão. Além disso, a educação seria a única herança que os pais poderiam deixar para seus filhos. Esmanhotto (2009) ressalta que o PBF é um programa de alívio da pobreza entre gerações e que na sociedade moderna as famílias em situação de pobreza estão excluídas da força de trabalho, além de sofrerem discriminação moralista e preconceituosa.

Sousa (2009) analisa se o Programa representa uma forma justa de distribuição de recursos sociais às camadas menos favorecidas e se constitui alguma possibilidade de superação da pobreza. Sua questão se refere à dependência gerada pelo Programa na população beneficiada, suas implicações na dinâmica do mercado e a superação das perspectivas assistencialistas. Assinala que o PBF não consegue proporcionar a seus beneficiários a capacidade para superar a pobreza e participar de modo economicamente ativo na sociedade. Verifica que, para as famílias obterem uma saída autônoma do programa, o Estado deveria proporcionar programas de promoção do desenvolvimento social, como: melhoria da qualidade de ensino, de acesso à saúde e à educação, de apoio às atividades produtivas e oficinas profissionalizantes.

Felicetti (2009) evidencia que a pobreza é uma das expressões mais visíveis da desigualdade social ao longo da história brasileira; ou seja, uma história profundamente marcada pela divisão de classe. Nesse caso, a existência de programas de transferência de renda e de combate à pobreza, como o Bolsa Família, teria por objetivo diminuir o distanciamento entre ricos e pobres, permitindo, especialmente às

crianças e jovens, o direito à Educação Básica. Discute a efetividade do PBF como política pública de inclusão socioeducacional, particularmente sua incidência sobre o desempenho escolar das crianças e jovens beneficiados. A autora intenta compreender a pobreza no Brasil como dimensão fática da desigualdade socioeconômica e cultural brasileira; situar histórica e politicamente a implantação dos programas de renda mínima e combate à pobreza no Brasil; investigar as percepções que os pais beneficiados e os professores pesquisados têm do PBF e analisar se e de que modo o PBF incide positivamente sobre o desempenho escolar das crianças e dos jovens beneficiados.

Campos (2003) discute as políticas sociais voltadas ao combate à pobreza que apresentam intersecções com a educação de crianças, adolescentes e jovens. Entende ela que as políticas sociais sempre estiveram articuladas à educação, uma vez que no Brasil campos educacionais foram relegados à assistência social, como a alfabetização de Jovens e Adultos e as creches, especialmente para a população mais pobre.

Para Campos (2003), é necessário analisar o impacto do PBF nas escolas, se vai além da frequência escolar, se são observadas mudanças de aproveitamento nos alunos beneficiados pelo Programa e qual é o seu impacto nas políticas educacionais.

Zimmermann (2006) estuda o Programa Bolsa Família na perspectiva de direitos humanos e conclui que o Programa é considerado nacional e internacionalmente um avanço em relação aos programas anteriores no Brasil. Ressalta que, sob a ótica dos direitos humanos, o programa apresenta desafios e entraves. O autor considera avanço a unificação de outros programas – como Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa Escola (Ministério da Educação), Cartão Alimentação (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome) – e mostra que a união deles no BF reduziu gastos administrativos pela gestão coordenada e integrada intersetorialmente, de modo a permitir aos órgãos públicos distinguir os grupos sociais mais vulneráveis.

Quanto aos entraves do PBF, Zimmermann (2006) assinala que o fato do programa não ser baseado na concepção de direitos, uma vez que o acesso não é garantido de forma incondicional aos beneficiários, existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município, o que o torna seletivo e excludente. A partir do momento em que o BF impõe condicionalidades para o recebimento do benefício – como acompanhamento da saúde e do estado nutricional das famílias, à

frequência escolar e ao acesso à educação alimentar – está demonstrando que não é um direito, pois a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências. Segundo o autor, a responsabilidade de prover serviços como saúde, educação e alimentação com qualidade compete aos poderes públicos e não a indivíduos.

Em sua análise, o programa deve reconsiderar suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e de obrigações aos beneficiários, pois a titularidade de um direito jamais deve ser condicionada: “O Estado não deve punir e, em hipótese alguma, excluir os beneficiários do Programa, quando do não cumprimento das condicionalidades estabelecidas e/ou impostas” (ZIMMERMANN, 2006, p. 10).

Freitas (2007) mostra continuidades e mudanças ocorridas no sistema de proteção social no país durante o Governo Lula da Silva (2003-2006). Para a autora, em relação à política de Assistência Social, houve esperança de que o Governo Lula trouxesse maior consistência ao sistema de atenção e proteção, no âmbito das necessidades humanas e sociais, que contemplasse todas as áreas sociais, educacionais e político-culturais. Contudo, o que houve com a instituição dos três programas de combate à pobreza (Fome Zero, Bolsa Família e Sistema Único de Assistência Social) foi o estabelecimento de vínculos entre o Presidente Lula e a população beneficiada, o que explicaria sua popularidade em várias regiões do país.

Quanto ao PBF, Freitas (2007) assinala que se trata de uma representação simbólica, pois implica menos da metade das verbas assistenciais, que não passam de 0,72% do PIB. Outra questão posta pela autora se relaciona ao programa ser focado e vinculado a contrapartidas como frequência escolar, o que atende a prescrições de economistas de pensamento liberal. Para Freitas, é possível perceber os limites do PBF quanto aos “valores dos benefícios que são pequenos, aos critérios de acesso que são rigorosos e excludentes e a sua implementação não se faz acompanhada, ainda, do necessário aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural” (FREITAS, 2007, p. 14).

Senna et al. (2007) analisam o programa Bolsa Família e identificam as inflexões sofridas com base em focalização e condições de acesso, condicionalidades, descentralização, intersetorialidade e controle social. O estudo é feito com referência na legislação e documentos oficiais do programa, de modo que evidencia limites e potencialidades à sua execução.

Em relação aos limites, os autores observam a restrição dos mecanismos de focalização dos beneficiários e a indefinição de aspectos relativos ao controle social e à gestão compartilhada, assim como as condicionalidades que configuram a polêmica central. Quanto às potencialidades, destacam o esforço de ampliação do programa, a participação dos diferentes níveis e esferas governamentais e da sociedade civil (SENNA et al., 2007).

Silva (2007) evidencia que o PBF é concebido como expressão do processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil. A hipótese central da autora é a de que articular uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, sobretudo no campo da educação, saúde e trabalho, direcionados às famílias pobres, pode interromper o ciclo vicioso da pobreza. As várias concepções de pobreza, orientadas por diferentes valores, definem a construção e a criação de políticas de intervenção social. Nesse caso, Silva (2007) adota a concepção de pobreza que considera as dimensões histórica, econômica, social, cultural e política. É complexa e multidimensional, de natureza estrutural; portanto, ultrapassaria a mera insuficiência de renda.

Santos et al. (2008) abordam a função da família na sociedade brasileira, especialmente no PBF, pelo papel que os programas de transferência de renda assumem no reordenamento das políticas de proteção social. As autoras demonstram que a família está nas discussões e interesses dos organismos internacionais e não somente na política nacional.

A problemática do reordenamento da proteção social tem sido conduzida por organismos internacionais tanto de financiamento como Fundo Monetário Internacional (FMI), BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) quanto de cooperação técnica, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (Unesco) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Nesse caso, no que se refere à perspectiva do Programa de incluir as famílias, impondo condicionalidades, converge com a proposta de enfrentamento da pobreza do BM, em que a família é a principal responsável pelo enfrentamento da pobreza (SANTOS et al., 2008).

Cacciomali et al. (2010) analisam o impacto do PBF sobre o trabalho infantil e a frequência escolar das crianças de famílias pobres no Brasil. A pesquisa demonstra que o PBF é eficiente em elevar a frequência dos alunos; quanto ao trabalho infantil apresenta efeitos

perversos. De acordo com os autores, a redução da pobreza e sua erradicação estão presentes nos discursos sobre o desenvolvimento humano, pois ao elevar o estoque do capital humano, conseqüentemente, elevar-se-ia a renda das famílias. Dessa forma, ressaltam que o Programa contribui na garantia de um nível mínimo de subsistência para as famílias, além de resguardar a obtenção de capital humano por seus beneficiários.

Magalhães et al. (2010) se interessaram por saber até que ponto o Programa consegue atender os direitos humanos, especialmente o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana face às disparidades e desigualdades do Brasil. Os autores salientam a importância de uma política social como o Bolsa Família que pretende a erradicação da fome, da miséria e da pobreza. De seu ponto de vista, com a instituição do Bolsa Família, o Brasil reduz a desnutrição infantil e a criança incluída no programa permanece mais tempo na escola, o que garante maior facilidade de ingresso ao mercado de trabalho. Outro fator ressaltado se refere à elevação da autoestima da mulher, responsável pelo recebimento do benefício, pois ela adquire *status* de compradora perante o comércio (MAGALHÃES et al., 2010).

2.3 CONCLUSÕES GERAIS ACERCA DO MATERIAL COLIGIDO

Ilustração 4: A Mafalda e a pobreza 2.



Fonte: Quino (1993)

O exame das fontes coligidas, no recorte temporal definido, possibilitou observar que o Programa Bolsa Família foi tema de pesquisa nas diversas universidades do país, inclusive com maior número de trabalhos na área da Educação e do Serviço Social. Entretanto, pela análise dos 19 textos, consideramos que o tratamento dado pelos intelectuais à educação se restringiu à sua função de condicionalidade do Programa.

De outro lado, entre os 19 textos, predomina a evidência de que tanto o governo brasileiro como organismos internacionais conceituam pobreza como uma questão geracional relativa à falta de oportunidades, como incapacidade de satisfazer as necessidades básicas ou simplesmente como insuficiência de renda. Alguns autores (BRITTO, 2007; MESQUITA, 2007; PINTO, 2008; REIS, 2009; FELICETTI, 2010, entre outros) discutem a pobreza como fruto de uma sociedade capitalista, desigual, historicamente dividida em classes sociais.

Ao descreverem o modo pelo qual o Governo Lula desenvolve seu projeto de poder, favorecem a compreensão do discurso de convencimento de Lula à população brasileira. Ademais, evidenciam a prioridade dada às políticas como a do Bolsa Família, com valores insignificantes, em substituição a políticas estruturais que valorizem os direitos trabalhistas, salário, oferta de serviços de saúde e educação de qualidade para a classe trabalhadora.

Autores como Figueiredo (2008), Torres (2007) e Freitas (2007) consideram que a forma de gestão do Governo Lula para o combate à pobreza não transforma a estrutura de concentração de renda no país; aliás, não há distribuição de renda; ao contrário, a pobreza de uma classe é confirmada pela riqueza da outra. A educação se torna imprescindível nesse projeto de gestão, na medida em que esteja vinculada à busca de consenso e conformismo e, segundo perspectiva discutida por Neves (2010), com as migalhas recebidas do Programa Bolsa Família.

3 A POBREZA NO BRASIL: O CINISMO DO DISCURSO

“Pobreza por pobreza, sou pobre em qualquer lugar.

A fome é a mesma fome que vem me desesperar e a mão é sempre a mesma que vive a me explorar.”

(Luiz Gonzaga)

No capítulo anterior, analisamos a produção acadêmica no período entre 2003 e 2010, sob o interesse de investigar como os intelectuais compreendem as relações entre a política de combate à pobreza, a educação e as diretrizes do BM e como apreendem essas relações no PBF. A hipótese que guiou essa análise era a de que o Programa se baseava nas orientações e financiamentos do Banco e que esta relação trazia para a educação suas diretrizes, projetos que davam legitimidade ao sistema capitalista de produção. Desse modo, nossa hipótese se fundamentava na suposição de que o Programa Bolsa Família, ao transformar a educação em uma condicionalidade, configurava-se como estratégia de criação de consenso em torno de um projeto de poder no qual a ideia de combate à pobreza era central.

O objetivo deste capítulo é mostrar que a política social de enfrentamento da pobreza, promovida pelo Governo Lula no período de 2003 a 2010 – PBF –, está relacionada diretamente com a política de combate à pobreza do BM.

Com base na documentação do Programa e do Banco indicado, evidenciamos a relação do Governo Lula com este na gestão da pobreza, problematizando-as, a fim de desconstruir o conceito de pobreza. Procuramos seguir o alerta de Kosik (1976, p. 18): “compreender a coisa significa conhecer-lhe a estrutura. A característica precípua do conhecimento consiste na decomposição do todo”.

3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL NO GOVERNO LULA

A análise dos documentos do PBF e do Banco Mundial, elaborados para o Brasil, permitiu compreender o Programa e as nervuras que o estruturam, seu contexto histórico, econômico, político e social, tendo em vista que no Governo Lula a gestão da pobreza se deu por meio de políticas públicas focalizadas, principalmente por meio dos

programas Fome Zero (BRASIL, 2003) e do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004).

Ilustração 5: A Mafalda e o reformismo



Fonte: Quino (1993)

Para Leher (2010, p. 370), devemos cuidar para não cair nas “tentações provocadas por cantos de sereia e pelas paixões”, ao comparar a política do Governo Lula com a do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Entender as políticas sociais brasileiras, sobretudo o Programa Bolsa Família, é entender que elas são produto da relações capitalistas hegemônicas, que não são desvinculadas das condições econômicas, políticas, sociais e ideológicas, e expressam as mediações exigidas pelas tensões derivadas das disputas históricas (XAVIER; DEITOS, 2006).

Braga (2009) entende que a chegada do Presidente Lula ao governo desmobilizou as classes subalternas e os movimentos sociais e esvaziou o conteúdo crítico existente nas décadas de 1970-1980, por meio da despolitização generalizada das lutas sociais e da cooptação de membros dos movimentos sociais e do sindicalismo brasileiro pelo Estado, sobretudo, para os fundos de pensão das estatais. Para o mesmo autor (BRAGA, 2009), o Governo Lula, ao racionalizar, unificar e ampliar o Programa Bolsa Família (PBF), transformou a luta contra a miséria e a desigualdade em um problema de gestão de políticas públicas.

Por sua vez, Francisco de Oliveira (2010) compreende que tal governo instrumentalizou a pobreza, ao transformá-la em uma questão administrativa. Na concepção do autor, o PBF foi o carro-chefe do Governo Lula – estratégia política – que influenciou e garantiu a votação maciça do eleitorado brasileiro e que, em seu segundo mandato, ultrapassou mais de 70% em quase todos os municípios, sobretudo na região Nordeste.

Fontes (2010) destaca que o processo de contrarreformas do Estado não apenas prosseguiu no período do Governo Lula como se

aprofundou e se refinou de tal maneira que contribuiu para o enfraquecimento das lutas sociais. Paralelamente, assegurou a adequação social e recursos ao capital-imperialismo no país e, mais,

[...] o prévio aval de seu governo à segurança da propriedade monetária e sua ação enérgica em prol do “alívio à pobreza” sob forma privatizada e antiuniversal, revela seu papel de fomentador oficial de vasto celeiro de mão-de-obra sem direitos. O Programa Fome Zero (que retomou o mote da Campanha de Betinho) e o Programa Bolsa Família generalizaram a experiência, antes limitada a uma tímida vitrine social, do Programa Comunidade Solidária, de Ruth e Fernando Henrique Cardoso. Não elimina o viés filantrópico nem cidadania da miséria, e expressa uma diretriz diretamente empreendedora para o capital-imperialismo. (FONTES, 2010, p. 296-297).

Assistimos no Governo Lula uma política de gotejamento de renda à população que sequer constitui direito; ao contrário, serve para apassar o conjunto de trabalhadores sob novas formas da venda de sobretrabalho (FONTES, 2010).

O Programa Bolsa Família, a nosso ver, como guarda-chuva do Governo Lula para o enfrentamento da pobreza no Brasil, obscurece as principais nervuras contidas nas relações sociais do modo de produção capitalista que, para Netto (2010, p. 136), “não é tão-somente produção e reprodução de mercadorias e de mais-valia: é produção e reprodução de relações sociais”.

Desse modo, entendemos que uma política é construída de diferentes modos, podendo ser por meio de documentos normativos, oficiais, oficiosos, eventos, periódicos, consultorias, relatórios. Por outro lado, a formulação, a disseminação e o estabelecimento dessa política por intelectuais, individuais ou coletivos, criam nos países consensos e obtêm adesão para que essas orientações sejam efetivadas (EVANGELISTA, 2009; SHIROMA; EVANGELISTA, 2004; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). De acordo com Evangelista (2009b, p. 5-6),

Todos os documentos são importantes, embora em graus diferenciados, e dizem coisas sobre a realidade, [resultado de uma] intencionalidade, de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de

proposições. Em outras palavras, são expressão e resultado de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos.

Por isso, os documentos eleitos para estudo não foram hierarquizados; acreditamos que todos expressem diretrizes e orientações que conformam a defesa da política de combate à pobreza, no caso o PBF, assumida pelo Governo Lula e articulada às diretrizes do Banco Mundial.

Leher (2010) entende que as políticas dos governos possuem identidade própria. Os organismos multilaterais não tomam medidas impositivas aos governos. As agendas dos organismos são disseminadas massivamente pela própria burguesia local e recontextualizadas de acordo com as dimensões históricas, políticas, econômicas e culturais locais.

Para compreendermos melhor as relações que sustentam o PBF, selecionamos documentos do período de 2003 a 2010 encontrados no *site* do MDS, no *site* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para que, analisando-os, possamos expor suas determinações. As informações seguem no Quadro 3.

Quadro 3: Documentos do MSD selecionados para análise, por ordem cronológica, 2009-2010.

ANO	TÍTULO	AUTOR	LOCAL	TIPO
2009	<i>Bolsa Família – Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação</i>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Brasília, Brasil	Cartilha
2009	<i>O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras</i>	IPEA	Brasília, Brasil	Texto para Estudo
2010	<i>Relatório de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio</i>	IPEA	Brasília, Brasil	Relatório
2010	<i>Bolsa Família – cidadania e dignidade para milhões de brasileiros</i>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Brasília, Brasil	Cartilha
2012 ²²	<i>Relatório de Gestão do Exercício de 2011</i>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Brasília, Brasil	Relatório

Fonte: Elaboração da autora

Realizamos, também, uma busca de documentos no *site* do BM a fim de apreender na documentação as evidências que demonstram o vínculo das políticas estabelecidas pelo Governo Lula de combate à pobreza, em especial o Bolsa Família, com as recomendações e condicionalidades dos empréstimos do Banco Mundial. Adotamos alguns critérios para a escolha do *corpus* documental, isto é, privilegiamos documentos do BM direcionados ao Brasil e que apresentem no título, prefácio ou resumo executivo discussões sobre o

²² Embora fora do recorte temporal desta pesquisa – 2003-2010 –, o documento foi selecionado por se tratar de um relatório que consta a ampliação da condicionalidade da educação para além da frequência escolar – com o Programa Mais Educação no Bolsa Família.

objeto em estudo. Os critérios utilizados para a escolha nos levaram ao quadro abaixo:

Quadro 4: Documentos do Banco Mundial e do Brasil, 2000-2011.

ANO	TÍTULO	AUTOR	LOCAL	TIPO
2000 ²³	<i>Vozes dos Pobres</i>	Banco Mundial	Brasília, Brasil	Estudo
2003	<i>Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo – estratégia de assistência ao país (EAP) – 2004 a 2007</i>	Grupo Banco Mundial	Brasília, Brasil	Relatório
2004	<i>Documento de avaliação sobre a proposta de empréstimo para programas adaptáveis [...] em apoio à primeira fase do Programa Bolsa Família</i>	Banco Mundial	Washington, D.C.	Projeto
2006	<i>Desenvolvimento mundial: equidade e desenvolvimento – 2006</i>	Banco Mundial	Washington, D.C.	Relatório
2008	<i>Estratégia de parceria ao país – 2008 a 2011</i>	Grupo Banco Mundial	Washington, D.C.	Relatório
2008	<i>Conhecimento e inovação para a competitividade</i>	Banco Mundial	Brasília, Brasil	Estudo

Fonte: Elaboração da autora

Analizamos nos documentos as posições do Banco Mundial acerca das políticas de combate à pobreza e suas consequências no direcionamento da política brasileira, sobretudo no combate à pobreza.

O objetivo do Programa Bolsa Família é contribuir para a redução da pobreza e da fome no país evidenciado na apresentação do documento *Bolsa Família – Transferência de renda e apoio à família no*

²³ Embora fora do recorte temporal desta pesquisa – 2003-2010 –, o documento foi selecionado para análise por indicação da Banca, na instância da qualificação da dissertação.

acesso à saúde e à educação, publicado em 2009 (BRASIL, 2009a). Afirma-se que o objetivo é alcançado com a participação de todos: Governo Federal, estados, municípios, Distrito Federal e entidades representativas da sociedade²⁴. Informa, ainda, os três eixos de atuação do Bolsa Família para contribuir na superação da “pobreza”²⁵, principalmente da “extrema pobreza”:

²⁴ A documentação analisada não cita as entidades representativas da sociedade.

²⁵ A pobreza recebe atenção especial por parte do Banco Mundial a partir das décadas de 1960-1980, durante a presidência de Robert S. McNamara. Conforme Evangelista e Shiroma (2005, p. 8), “no âmbito dos sentidos que se atribuía à pobreza, uma primeira perspectiva foi a redistributiva e desenvolvimentista, que marcou os anos de 1960 na América Latina, posto que foi tomada como entrave ao crescimento. Enfatizava-se a acumulação de capital como condição para o desenvolvimento e a cooperação financeira internacional ajudaria a complementar a poupança interna e poderia viabilizar planos de desenvolvimento dos países periféricos”. De acordo com Vieira (2001, p. 22-23) neste período “foi necessário criar gradação de pobres. Os extremos de riqueza e de pobreza se distanciaram de tal maneira que surgiram o pobre, o subpobre, o quase pobre, o em vias de ser pobre, o mais ou menos pobre, os que têm traços de pobre, em múltiplos níveis de escala. Por outro lado, proliferaram o rico esfuziante, o rico comedido, o rico mais ou menos rico, o rico que tinha dinheiro no exterior, o rico que não tinha dinheiro só no exterior, o rico que estava em vias de ter dinheiro no exterior. Celebrou-se aquela palavra feia, “excluídos”, embora não tivesse ninguém excluído dentro da sociedade, enfim, os extremos se alargaram, impondo várias categorias de pobre e de rico”. A partir dos anos 1990, o Banco Mundial no Relatório *Desarrollo Humano*, publicado pelo PNUD em 1997 trata da questão da pobreza no mundo em desenvolvimento com uma abordagem humanitarista, não somente por meio de critérios econômicos como nas décadas anteriores. Aqui inicia a proposta de “aliviar” a pobreza extrema por meio de programas assistenciais focalizados com condicionalidades. De acordo com Evangelista e Shiroma (2005), nessa década a concepção de pobreza para o BM compreendia também o índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Pobreza de Capacidade (IPC) e o Índice de Pobreza Humana (IPH). Salientam que “o fato de que os critérios de classificação da pobreza tenham sido expandidos para além dos indicadores econômicos pode estar na origem da transformação da noção, destacando seu aspecto cultural, mediante o qual ocorreria a construção de uma “noção ocidental moderna de pobreza” e a conseqüente legitimação, por seu meio, da própria ocidentalização do mundo” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2005, p. 10-11). Nos anos 2000, o BM passa a considerar a dimensão multidimensional da pobreza, incorporando conceitos como vulnerabilidade e risco social.

Diminuição imediata da pobreza por meio da transferência de renda às famílias; Reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, contribuindo para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre as gerações; integração com outras ações e programas²⁶ dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade para apoiar as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade²⁷ e a pobreza. (BRASIL, 2009a, p. 3).

De acordo com o Banco Mundial (2004, p. 3) os objetivos do PBF incluem,

²⁶ “Os programas complementares articulados em nível federal são os seguintes: Programa Brasil Alfabetizado destinado à alfabetização de pessoas com 15 anos de idade ou mais; ProJovem voltado para reintegração ao processo educacional e qualificação social e profissional de jovens entre 15 e 29 anos; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária para acesso ao trabalho e renda tendo como público comunidades e segmentos excluídos; Programa Nacional de Agricultura Familiar e programas de microcrédito do BNB para acesso ao trabalho e renda direcionado a agricultores familiares; Programa Nacional Biodiesel para acesso ao trabalho e renda também direcionados a agricultores familiares e Programa Luz para Todos para expansão de energia elétrica no meio rural” (SILVA; LIMA, 2010, p. 39-40).

²⁷ Para Silva, Yazbek e Giovanni (2011, p. 50), “[...] os conceitos de vulnerabilidade e risco social devem ser problematizados. Eles não são adjetivos da condição do usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao reproduzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Não se resolve desigualdade com potencialidades individuais ou familiares. Não se trata de ‘equipar’ os sujeitos nem de descobrir suas ‘potencialidades’, como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de reconhecer que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz”. São considerados pelo Banco Mundial como grupos vulneráveis: crianças, jovens e idosos e é por isso que, segundo a Estratégia de Assistência ao País (BANCO MUNDIAL, 2003), o governo está tomando uma série de medidas com programas inovadores de transferência condicionada de recursos que “estimula a frequência escolar, a utilização da assistência de saúde e o desenvolvimento comunitário” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 18).

[...] hoje, reduzir a pobreza e a desigualdade através do provimento de transferências monetárias às famílias pobres; amanhã, reduzir a pobreza e a desigualdade através do provimento de incentivos e condições para investir em capital humano em favor das famílias beneficiárias e da junção dessas famílias aos serviços complementares que poderiam ajudá-las a investir e a sair da pobreza no futuro.

Afirma-se, ademais, que a finalidade do PBF é apoiar as famílias mais vulneráveis e lhes garantir o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Para Silva e Lima (2010), o acesso dos beneficiários às ações complementares não altera a vida das famílias, principalmente no campo do trabalho, pois são ações voltadas a cursos de habilidades manuais e artesanais, sem consideração às exigências do mercado de trabalho.

O documento do Banco Mundial (2003) mostra que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou seu governo com a proposta de melhorar o bem-estar da população. Entretanto, de acordo com o documento, para o governo iniciar o estabelecimento de suas propostas era preciso fazer profundas reformas, tais como a da Previdência Social (BANCO MUNDIAL, 2003), além de iniciativas sociais. O documento evidenciou as duas vertentes sobre as quais o Governo Lula atuou: uma de manter a estabilidade macroeconômica e a outra de promover um crescimento mais equitativo e acelerar o progresso social. Para tanto, destaca os três programas sociais²⁸ do governo brasileiro:

²⁸ O Programa Fome Zero foi lançado em Outubro de 2001 pelo Instituto Cidadania – Organização Não-Governamental (ONG), coordenada por Luiz Inácio Lula da Silva com envolvimento de entidades, sindicatos, ONGs, pesquisadores. Desde 2003, tornou-se programa de governo com o Presidente Lula. O objetivo do programa é assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. O programa Primeiro Emprego foi criado pela Lei n. 10.940, de 27 de agosto de 2004. Altera e acrescenta dispositivos à Lei n. 10.748, de 22 de outubro de 2003, que cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) e à Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Serviço Voluntário, e dá outras providências (BRASIL, 2004a) e regulamentada pelo Decreto n. 5.199, de 30 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004b), tendo em vista a promoção da inserção do jovem no mercado de trabalho e sua escolarização.

A nova administração federal se comprometeu com a austeridade fiscal, com o estabelecimento de metas de inflação e com o cumprimento dos contratos da dívida. Além disso, também se propôs a melhorar o bem-estar da população – o que está sendo evidenciado por diversas iniciativas sociais de alta prioridade, que incluem esforços para erradicar a fome (Programa Fome Zero), a criação de emprego para jovens (Primeiro Emprego) e a unificação dos programas sociais de transferências de recursos para reduzir a pobreza de modo mais eficaz (Bolsa Família) (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 17).

No entanto, o governo apresentou à população programas sociais para solucionar problemas de ordem estrutural como a fome, o desemprego e a pobreza que não se resolvem com programas sociais. Segundo Paulani (2008), era possível compreender que o Governo Lula implementaria políticas de ajustes, consideradas de cunho compensatório, uma vez que dava continuidade à política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O BM considera que, mesmo o Brasil demonstrando os avanços recentes devido aos efeitos dos programas de transferências de recursos, ainda é um dos países mais desiguais do mundo; isto é, um por cento de sua população recebe 10% da receita monetária total, a mesma parcela cabe aos 50% mais pobres. Esta disparidade de renda

[...] decorre basicamente do acesso desigual a educação e de uma grande valorização da mão-de-obra qualificada, aliados a um sistema previdenciário muito regressivo. 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. 32).

Nesse caso, podemos observar que para o BM a junção entre crescimento econômico e desenvolvimento humano da população brasileira, principalmente dos jovens, levará o Brasil ao crescimento, porém, para isso necessita diminuir o grau da pobreza. Nessa estratégia de assistência ao Brasil, o BM apoia e legitima o Governo Lula em suas reformas e implementação de políticas, além de orientar e emprestar para projetos do governo, de modo a sustentar o projeto societário da burguesia para a manutenção e ampliação do capital.

Em documento publicado posteriormente – *Relatório de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (IPEA, 2010), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é possível perceber que, em relação ao cumprimento das metas dos ODM, o Brasil, pela avaliação das Organizações das Nações Unidas (ONU), aparece como líder internacional. A expansão dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, teve um papel importante e definidor na política de combate à fome e à pobreza:

O país se destaca não apenas pelo compromisso em atingir os ODM, 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).

Oliveira (2010) chama à atenção quando diz ser grande equívoco, entre muitos críticos e analistas, inclusive da tradição marxista, que consideram o Bolsa Família o grande programa de inclusão das classes

dominadas na política. Para ele, essa nova dominação é funcional ao capitalismo mundializado.

É inegável que, quanto à abrangência, o PBF é considerado um dos maiores instrumentos de política social no Brasil em número de beneficiários e territorialidade, pois abarca todo o território nacional, nos 5.564 municípios brasileiros. Em termos orçamentários, contudo, é relativamente pequeno: em torno de 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB).

Segundo Oliveira (2011, p.2), o Presidente Lula, em seus oito anos de governo, por meio do Bolsa Família, transformou a miséria em ativo financeiro. O governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) destinou “ao ano cerca de 14 bilhões de reais para os pobres e mais de 200 bilhões de reais para os detentores de títulos da dívida pública interna”²⁹ (OLIVEIRA, 2010a, p. 2). Para ele (OLIVEIRA, 2010), o presidente Lula pode ser confundido, às vezes, com o “pai” dos pobres, Getúlio Vargas, do qual

Lula pensa em tomar-lhe o lugar, mas o que ele gera, com sua classe, é capital. Não é populismo, como sugere a crítica da direita, e mesmo de alguns setores da esquerda, porque o populismo foi uma forma autoritária de dominação na transição da economia agrária para a urbana-industrial (OLIVEIRA, 2010b, p. 26).

No documento *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*, elaborado pelo Ipea como texto para discussão n. 1424, publicado em outubro de 2009 (IPEA, 2009), o PBF tem se constituído, desde sua criação, por meio de duas linhas de pobreza: extrema pobreza e pobreza, referidas à renda familiar *per capita*. Extremamente pobres são vistos aqueles cuja soma da renda dos indivíduos da família, dividida pelo número de membros, seja inferior a R\$70,00 *per capita* e pobres, com renda entre R\$70,01 e R\$140,00 *per capita*. Os valores da transferência de renda estão vinculados ao número de crianças e adolescentes de cada família, os quais deverão frequentar a escola.

No documento do Banco Mundial (2004, p. 116), são definidos dois grupos alvos para o Programa: o prioritário, famílias “extremamente pobres”, com renda *per capita* mensal abaixo de R\$50

²⁹ Embora o autor não refira o período estudado, entendemos que avalia o Governo Lula em seus oito anos.

(valor atualizado em 2012, R\$70); o segundo, famílias “moderadamente pobres”, com renda *per capita* mensal abaixo de R\$100 (valor atualizado em 2012 para R\$140), mas acima de R\$50 (R\$70,01). De acordo com o Banco os “critérios de elegibilidade atuais do PBF é a medida da pobreza pela renda *per capita* da família” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 116). A definição de extremamente pobre e de moderadamente pobre está diretamente ligada ao fator renda *per capita*, isto é, o sujeito que tiver uma renda de R\$70,01 é considerado moderadamente pobre. Entretanto, isto não muda, não transforma a vida do sujeito e de seus membros familiares.

Aqui temos um problema porque os valores repassados são muito baixos e não permitem efetivamente mudanças significativas na condição de vida das famílias em situação de pobreza, como os meios de comunicação divulgam de maneira exitosa quando falam do programa. Para Silva e Lima (2010, p. 35), “a pobreza é dimensionada somente pelo critério de renda declarada, variável insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional deste fenômeno”. No entanto, o PBF, como toda política focalizada, se apoia num conceito de pobreza restrito, que ofusca o *locus* da produção da pobreza – a divisão de classe e o modo de produção capitalista, cujas contradições e relações de exploração exacerbadas do trabalho produzem a pobreza.

De acordo com Yazbek (2012), o programa apresenta problemas estruturais significativos que impossibilitam a inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução da pobreza no país. Dentre estes, destaca o critério de renda para definir os pobres e extremamente pobres não considerando

[...] a dimensão multidimensional da pobreza, fixa para inclusão uma renda per capita familiar bastante baixa, deixando de fora muitas famílias que vivenciam extremas dificuldades. Ademais, o benefício monetário transferido para as famílias é extremamente baixo, mesmo com reajustes ao longo do tempo, para produzir impactos positivos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte das famílias beneficiárias. (YAZBEK, 2012, p. 310)

Ivo (2001, p. 67-68) caracteriza a política focalizada como perversa, pois substitui os poucos direitos conquistados pelas “políticas de combate à pobreza” da seguinte forma:

No âmbito do tratamento da questão 'social', retira-se o caráter universalista dos direitos, especialmente aqueles securitários, para uma política que se orienta gradativamente para uma avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que 'devem' receber a assistência). Por outro lado, o caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado num sistema de direitos, restrito à camada assalariada) gerou uma reconversão perversa de benefícios-obrigações em privilégios. Hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte-se, supostamente e de forma perversa, em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, responsáveis pela miséria dos outros. [...] Assim, tecnifica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais, ou seja, da solução da crise fiscal, dependente, portanto, dos fluxos de capital para pagamento da dívida, num quadro de redução dos gastos sociais (se comparados ao patamar das décadas anteriores).

Segundo Xavier e Deitos (2006) um Estado capitalista jamais poderá universalizar as políticas sociais, uma vez que elas expressam as contradições próprias à ordem social.

A universalização das políticas sociais seria o caminho da própria dissolução do Estado capitalista e das determinações materiais que o sustentam, ancoradas na acumulação e reprodução capitalista. A política social não poderia mais existir como tal, pois, tal como é concebida, é parte constituinte da própria contradição a que o Estado capitalista submete as classes dominadas na repartição social dos bens produzidos e do acesso ao atendimento das necessidades que se revelam num embate contraditório e permanente (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 69).

Em relação às contrapartidas dos beneficiários ao programa com o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação, é

considerado como programa de incentivo ao capital humano³⁰ das famílias, pois as contrapartidas são tão ou mais importantes que o benefício³¹. Nesse caso, o programa mexicano Progres/Oportunidades³²

³⁰ A teoria do Capital Humano elaborada por Theodore W. Schultz, da Universidade de Chicago, nos anos de 1960, exerceu forte influência na gestão da educação pública. A difusão do conceito foi realizada pela Unesco, em 1971, por meio de uma coletânea intitulada *Readings in the economics of education*. Schultz define capital humano relacionando-o ao processo de crescimento econômico. Ele afirma: “[...] tem havido uma intensa pesquisa relativamente aos fatores ‘ausentes’ da produção que pudessem explicar os inexplicados elementos residuais inerentes ao crescimento moderno. [...] A procura de uma explicação das mudanças observadas da produtividade, utilizando-se uma estrutura decisiva que incluísse as melhorias na qualidade da força de trabalho e na qualidade das formas físicas de capital, é um método fecundo” (SCHULTZ, 1969, p. 11-12). “Embora seja óbvio que as pessoas adquirem capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial, um produto do investimento deliberado, que se tem desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não humano) e que seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. [...] Muito daquilo a que damos o nome de consumo constitui um investimento em capital humano. Os gastos diretos com a educação, com a saúde e com a migração interna para a consecução de vantagens oferecidas por melhores empregos são exemplos claros. [...] Não obstante, em lugar algum tais fatos entram nos registros contábeis nacionais” (SCHULTZ, 1969, p. 31-32).

³¹ De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os benefícios assistenciais “integram a política de assistência social e se configuram como direito do cidadão e dever do Estado. São prestados de forma articulada às seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social, por meio da inclusão dos beneficiários e de suas famílias nos serviços socioassistenciais e de outras políticas setoriais, ampliando a proteção social e promovendo a superação das situações de vulnerabilidade e risco social. Os Benefícios Assistenciais se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os Benefícios Eventuais. O BPC garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo vigente ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, menta, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção, nem tê-la provida por sua família. Os Benefícios Eventuais caracterizam-se por seu

é um exemplo de programa de transferência de renda explicitamente desenhado para aumentar a transmissão intergeracional de capital humano. Porém, no México as famílias recebem o benefício por uma geração, enquanto que no Brasil o tempo do benefício é limitado aos critérios de elegibilidade, que cumpram as condicionalidades de manutenção das crianças e adolescentes na escola em idade escolar, frequência regular de crianças aos postos de saúde e acompanhamento de mulheres gestantes aos exames de rotina (IPEA, 2009).

Pelo documento do BM (2004, p. 4), “investir tanto no PBF quanto no fornecimento e na qualidade dos serviços de educação e saúde é fundamental para uma estratégia balanceada de desenvolvimento do capital humano.” O PBF é focalizado especificamente na pobreza e condicionado a exigências que devem ser cumpridas pelas famílias. Silva e Lima (2010), por sua vez, salienta três pressupostos que o orienta:

- a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando a certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável (SILVA; LIMA, 2010, p. 22).

Se por um lado a transferência monetária de renda às famílias pobres contribui para a retirada das crianças e adolescentes da rua e de

caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”. (BRASIL, 2013d).

³² Trata-se do “Programa Progreso/Oportunidades do México, criado em 1997 para atender famílias pobres do meio rural, estendido, em 2001, para localidades urbanas e atingindo todo o país em 2002”. (SILVA; LIMA, 2010, p. 18).

trabalhos precoces, por outro, impõe condicionalidades consideradas certificação do compromisso e da responsabilidade das famílias beneficiárias, como expressão do exercício de direitos, autonomia e inclusão social sustentável. Fica nítido que a atuação do governo no Brasil é no sentido de manter as condicionalidades, sobretudo a da educação, conforme o excerto que segue:

O governo brasileiro, que inicialmente manteve uma distância prudente dos dois extremos, tem se orientado desde 2006 em direção à cobrança cada vez mais dura das contrapartidas. Não houve criação de novas contrapartidas ao longo do tempo e, em termos relativos, poucas famílias foram desligadas do PBF por descumprimento. Contudo, há um endurecimento claro na cobrança das contrapartidas, o que será visto a seguir. As contrapartidas mais cobradas dos beneficiários são aquelas que todos nós deveríamos cumprir, e temos obrigação legal de fazê-lo. O capítulo 3 da Constituição Federal estabelece que a educação é “dever do Estado e da família” e que o ensino fundamental é obrigatório. As contrapartidas de saúde não são obrigações legais *per se*, mas constituem ações fortemente recomendadas pela política de saúde a todo cidadão, qualquer que seja sua renda ou classe social. As contrapartidas de saúde também não têm acompanhamento tão próximo quanto as de educação (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 17).

Desse modo, entendemos que a posição do Governo Lula é de proporcionar às famílias pobres a transferência de renda paralelamente à criação de possibilidades de acesso de oportunidades aos outros programas sociais. Vale lembrar que, a partir de 2011, a condicionalidade da educação foi expandida para além da frequência escolar, vinculando-se o PBF ao Programa Mais Educação³³. O objetivo

³³ O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007 e pelo Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). Segundo o Ministério da Educação, o programa tem por objetivo aumentar a oferta educativa nas escolas públicas, por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação

do governo era de que 60% das escolas com maioria de alunos do PBF, em 2012, aderissem ao programa.

A parceria é uma forma de promover a educação integral³⁴ dos estudantes de famílias beneficiárias do PBF, ou seja, em situação de pobreza e extrema pobreza, uma vez que a educação integral ainda não é uma política educacional universalizada e representa, há algum tempo, mudança paradigmática no processo educacional. (BRASIL, 2012, p. 57).

Desse modo,

[...] o PBF busca garantir uma renda mínima às famílias pobres e acrescenta incentivos monetários para mudanças de comportamento das famílias beneficiadas, que, conjugados aos vários outros tipos de serviços oferecidos pelo programa – da alfabetização de adultos³⁵ e da qualificação

científica e educação econômica. É uma iniciativa coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), ambas do MEC, e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. A área de atuação do programa foi demarcada inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), situadas em capitais e regiões metropolitanas. (BRASIL, 2013b).

³⁴ De acordo com a documentação nacional analisada, o governo considera como educação integral o Programa Mais Educação, porém, o programa não é uma política de educação integral e sim de tempo integral. No âmbito do *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE) (BRASIL, 2013b), foi aprovada a Portaria Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007 e pelo Decreto n. 7.083 de 27 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), criando o Programa Mais Educação, “relacionado à implantação da educação integral, por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar, com vistas a contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora” (art. 6.º, Inciso I). (BRASIL, 2009b, p. 5).

³⁵ Em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o MDS oferece a alfabetização de adultos, como parte das ações complementares previstas pelo PBF por meio do Programa Brasil Alfabetizado, uma vez que apenas 20% dos beneficiários do PBF acessaram o programa Brasil Alfabetizado (BRASIL, 2012, p. 57). De acordo com o MEC, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) é direcionado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. E, ainda, o programa é “uma porta de acesso à cidadania e ao despertar do interesse pela elevação da escolaridade. O Brasil Alfabetizado é desenvolvido em todo o

profissional³⁶ e geração de oportunidades ao acesso ao sistema financeiro podem ajudar seus membros adultos a superar a pobreza hoje, ou ao menos a reduzir o risco de que as famílias de seus filhos sejam pobres amanhã (IPEA, 2010, p. 33-34).

Com Druck e Filgueiras (2007), que analisam a política social atual como um deslocamento da disputa entre capital e trabalho, própria das sociedades capitalistas, consideramos que o PBF, como política social focalizada, desloca essa disputa para

[...] o âmbito interno da classe trabalhadora, transformando-a assim num conflito distributivo que opõe os seus vários estratos: assalariados com rendimentos mais elevados *versus* mais reduzidos, trabalhadores qualificados *versus* não-qualificados, trabalhadores formais *versus* informais, participantes *versus* não participantes da seguridade social, trabalhadores do setor público *versus* do setor privado etc. Todas elas, clivagens reais ou imaginárias, acentuadas ou criadas pelo capital e sua política, que fragmentam a classe trabalhadora e estimulam e açulam a disputa entre os seus diversos segmentos. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 27)

De acordo com o texto (SOARES; SÁTYRO, 2009) o Bolsa Família ainda é um programa híbrido, de natureza não muito clara, que o governo precisa definir com uma identidade própria, como os programas latino-americanos que possuem características definidas: o *Progresar/Oportunidades*, do México, busca motivar famílias “pobres” investindo em capital humano das novas gerações; o *Chile Solidario*³⁷

território nacional, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Desse total, 90% localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando”. (BRASIL, 2012a).

³⁶ Como parte das ações complementares do PBF, está a qualificação profissional. “É uma das estratégias para inserção dos beneficiários do programa em oportunidades ocupacionais geradas a partir de investimentos e iniciativas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”. (BRASIL, S.d).

³⁷ “O Programa Chile Solidário foi criado em 2002 como uma estratégia governamental que visa à superação da pobreza. Constituído de três

visa à geração de oportunidades, e o *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (Panes), uruguaio, trabalha pela inclusão social³⁸. No Brasil, o PBF se define como modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades e ao modelo de proteção social (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Conforme visto no documento *Bolsa Família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros*, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2010a), ao usarem palavras como “milhares”, “milhões”, os elaboradores da política dão a ideia de programa grandioso, enquanto não se discute no documento as condições socioeconômicas que produziram os “pobres”. Obscurece-se a conjuntura política, econômica e social brasileira, defendendo-se que cresceu o poder de compra da população “pobre”, em especial nas regiões Norte e Nordeste do país, devido ao Bolsa Família, que contribuiria para o aquecimento da economia local e a “política de valorização do salário mínimo” (BRASIL, 2010a, p. 21).

Para especialistas que acompanham o impacto do Bolsa Família na economia, não é à toa que o poder de compra de nortistas e nordestinos subiu e que ambas as regiões registram crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) acima da média nacional no triênio 2003-2006. Atualmente, o Bolsa Família atende 6,2 milhões de famílias no Nordeste (51,6% do total) e 1,3 milhão no Norte (10%). Só em 2009, foram injetados na economia brasileira cerca de R\$ 12 bilhões provenientes do Bolsa Família (BRASIL, 2010a, p. 20).

Ainda, de

[...] 2001 a 2007, a renda *per capita* dos 10% mais pobres no Brasil cresceu 7% ao ano, numa velocidade sete vezes maior do que a renda dos 10% mais ricos, que cresceu 1,1%, [...]. A renda dos mais pobres subiu quase o triplo da média

componentes: apoio à família, vários subsídios monetários e acesso prioritário a outros programas de proteção social” (SILVA; LIMA, 2010, p. 18).

³⁸ O *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (Panes) foi instituído no Uruguai em 2005. Além dos citados, merece destaque o *Programa Jefas e Jefes de Hogar* – criado na Argentina, em 2002, dirigido a desocupados (as) que fossem “chefes de família e com filhos sob sua responsabilidade” (SILVA; LIMA, 2010, p. 18).

nacional (de 2,5%), segundo análise da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) (BRASIL, 2010a, p. 21).

Os critérios de definição estabelecidos pelo governo do que é renda, todavia, não levam em conta as relações sociais estabelecidas entre a propriedade privada dos meios de produção e a exploração da força de trabalho. Neste contexto, cabe retomar as palavras de Francisco de Oliveira (2011, p. 2) para exemplificar os dados: o presidente Lula, em seus oito anos de governo, transformou a miséria em ativo financeiro, por meio do Bolsa Família. Oliveira aponta que o governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) destinou ao ano “cerca de 14 bilhões de reais para os pobres e mais de 200 bilhões de reais para os detentores de títulos da dívida pública interna”.

No estudo desenvolvido pelo Ipea (BRASIL, 2010b), a noção de que os pobres obtiveram uma renda superior à renda dos mais ricos contradiz essa afirmação, conforme podemos observar no excerto que segue:

A fração da renda nacional fluindo para os 20% mais pobres é pequena se comparada à parcela recebida pelos 20% mais ricos e à parte que cabe aos 60% entre os extremos. De 1990 a 2008, a fração detida pelos mais ricos recuou consideravelmente, de 65,2 para 58,9% da renda. Contudo, a parcela da renda perdida pelos mais ricos passou a fluir principalmente para o estrato intermediário, pouco sobrando para os mais pobres (BRASIL, 2010b, p. 24).

Defende-se que o Programa Bolsa Família tem interesses positivos como o de promover o acesso das famílias beneficiárias aos serviços de saúde e de educação, como modo de quebrar o ciclo geracional da pobreza. Investir em capital humano significaria investir no aumento da produtividade dos pobres, assim como econômicos, de consumo, de poder de compra para os “mais pobres”, com o aquecimento do comércio local e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação dos estados e municípios.

Por meio do BF, o Estado não somente movimentava a economia local quanto aumenta a arrecadação do Estado. De acordo com o

presidente do Ipea, Márcio Pochmann³⁹, “a cada R\$ 10,00 transferidos para a população pobre, R\$ 3,00 voltam na forma de pagamento de impostos. Isso mostra que os programas de renda são bons para a economia local e regional e também para o próprio Estado” (BRASIL, 2010a, p. 23). Observamos que

Os frutos do sucesso da estratégia de crescimento inclusivo com distribuição de renda adotada pelo Brasil, a partir de 2003, não se resumem aos ganhos globais de bem-estar e à evolução das condições de vida dos pobres. A inclusão no mundo do consumo de grandes contingentes populacionais que antes mal tinham capacidade para comprar o estritamente necessário para a sobrevivência expandiu o mercado interno, criando uma demanda cuja satisfação envolveu a expansão da indústria e dos canais comerciais de distribuição da produção. A estratégia, portanto, gera um círculo virtuoso: quanto mais pessoas são incluídas e maior é a demanda por bens de consumo, mais aumenta a demanda por mão-de-obra, o que possibilita a inclusão de mais pessoas, que aquecem ainda mais a demanda, e assim por diante. Nesse jogo todos ganham, sejam ricos ou pobres, mas os ganhos dos pobres são relativamente maiores. (BRASIL, 2010b, p. 37).

Desse modo, a pobreza é entendida como um problema não resolvido pelos governos anteriores que não deram atenção devida aos pobres e, sim, ao crescimento econômico. É considerada uma questão de gestão administrativa e não de divisão de classe social, de interesses antagônicos, de projetos históricos diferentes, da hegemonia das diversas frações da burguesia nacional e internacional.

No documento do Banco Mundial (2008) – *Estratégia de Parceria ao País (2008-2011)* –, há uma tentativa de afirmar que as questões desafiadoras no Brasil se devem à gestão dos recursos e dos gastos empreendidos.

O desafio enfrentado pelos formuladores de políticas brasileiros é planejar uma agenda de reforma da proteção social que preserve os ganhos alcançados na cobertura e na redução da pobreza,

³⁹ Foi presidente do Ipea entre 2007 e 2012.

abrindo ao mesmo tempo mais espaço para outros programas sociais e de investimento que promovam o Crescimento e aumentem a renda de todos os segmentos da sociedade. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 41).

Por outro lado, a pobreza também é considerada responsabilidade das pessoas que não conseguem guardar o dinheiro, como afirma Prochmann: “dinheiro no bolso dos mais pobres pode ser traduzido em aquecimento da economia” (BRASIL, 2010a, p. 21) e “considerando que os pobres gastam tudo o que têm, não guardam dinheiro e boa parte ganha um salário mínimo, mais dinheiro para essas classes é muito positivo para a economia” (BRASIL, 2010a, p. 22). Utiliza a fala de um entrevistado brasileiro, em uma pesquisa realizada pelo BM, que exemplifica bem a questão: “As autoridades parecem não ver as pessoas pobres. Tudo que se refere aos pobres se deprecia e, sobretudo, deprecia-se a pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 2). Outra caracterização da pobreza muito presente na documentação é a pobreza entre gerações e pobreza como falta de oportunidade, por falta de estudos: “Sabe por que o pobre não tem emprego?”, pergunta e espera que alguém acerte. Sem resposta, filosofa: “Porque é pobre do saber!” (BRASIL, 2010a, p. 12).

Nos documentos do Banco Mundial *Apoio ao Programa Bolsa Família* (2004) e *Estratégia de Assistência ao País* (2003), é destacado o crescimento da pobreza entre os jovens, entre os mais escolarizados e as populações indígenas e de afrodescendentes:

A incidência de pobreza entre os jovens aumentou (o percentual de pobres com menos de 24 anos se elevou de 36% para 39% do total); a relação entre a pobreza e educação apresentou uma pequena redução (a pobreza diminuiu entre as pessoas com baixa ou nenhuma escolaridade, mas aumentou em todos os outros grupos escolarizados); e o vínculo entre desemprego e pobreza tornou-se mais forte. Além disso, as taxas de pobreza continuam a ser especialmente altas entre os indivíduos com baixo nível educacional e entre as populações indígena e negra. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 19).

Conforme Silva e Lima (2010, p. 22), a pobreza é definida pelo PBF como insuficiência de renda, falta de oportunidade, falta de escolarização, não se considerando a sua complexidade como fenômeno

multidimensional, com determinações estruturais como “produto da exploração do trabalho, da desigualdade na distribuição de riqueza socialmente produzida, da falta de acesso aos serviços sociais básicos, ao trabalho e à renda digna, a não participação social e política”.

Yazbek (2012, p. 293), apoiada em Telles (1998), ressalta que a pobreza

[...] é uma face do descarte de mão-de-obra barata, que faz parte da expansão capitalista. Expansão na qual o trabalho, fonte da riqueza social, sofre os efeitos devastadores das mudanças que vem ocorrendo no processo de acumulação, com a reestruturação produtiva e com “financeirização” do capital em andamento nas últimas décadas. Expansão que cria uma população de trabalhadores precarizados, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram um lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas. Expansão que cria o necessitado, o desamparado e a tensão permanente da instabilidade e da insegurança no trabalho.

Mészáros (2007, p. 141) chama a atenção para o problema do desemprego mundial e as contradições do sistema socioeconômico que por sua “própria necessidade perversa impõe sobre incontáveis milhões de pessoas a privação e o sofrimento que acompanham o desemprego”. Para ele, o sistema produtivo tem necessidade cada vez maior de produzir seres humanos supérfluos:

[...] o desenvolvimento do sistema produtivo de longe o mais dinâmico da história culmina com a geração de um número cada vez maior de seres humanos supérfluos a seu maquinário de *produção*, muito embora – verdadeiro para o caráter incorrigivelmente contraditório do sistema – nada supérfluos como consumidores (MÉSZÁROS, 2007, p. 146).

O desemprego produzido pela acumulação do sistema capitalista de produção elimina dessa maneira a “maioria da humanidade do processo de trabalho” (MÉSZÁROS, 2007, p. 146). O processo de reestruturação produtiva e as transformações tecnológicas causam profundas mudanças no mundo do trabalho. Para Ugá (2011, p. 37),

essas mudanças no mundo do trabalho, além de produzirem o desemprego, geram a precarização do trabalho, pois esse novo sistema produtivo exige um novo tipo de força de trabalho, além de se configurarem como trabalho simples. Os trabalhadores são obrigados a se adaptarem a essas novas exigências.

A própria documentação mostra que mais de 80% dos beneficiários do Bolsa Família estão no mercado de trabalho informal, que Silva e Lima (2010) compreendem ser um problema de focalização/classificação do próprio programa que, ao considerar o critério “renda”, restringe a inclusão de famílias advindas do mercado de trabalho informal, uma vez que não precisam comprovar a renda, deixando de lado a inclusão de famílias do setor formal com salários baixos e que teriam as mesmas necessidades para o recebimento do benefício. Entretanto, para Ugá (2011, p. 67), a informalidade, o trabalho parcial, temporário, terceirizado, subcontratado, toma consistência na atualidade como característica da estrutura do mercado, que precariza a força de trabalho e enfraquece a luta da classe trabalhadora.

De acordo com Druck e Filgueiras (2010, p. 33) a flexibilização do trabalho, bem como a natureza flexível da política social focalizada, revelam-se como estratégias para o enfraquecimento das lutas e organização dos trabalhadores, uma vez que os dividem entre privilegiados, pobres e muito pobres. O PBF, do ponto de vista social, “acoberta o fato de que essa diminuição das desigualdades se deu em função de uma redistribuição da pobreza entre os próprios trabalhadores e não em função de uma efetiva distribuição de renda”. Theodoro e Delgado (2003, p. 124) afirmam que

A eleição dos grupos mais pobres em detrimento de outros um pouco menos pobres pode inclusive encobrir uma perversa troca de posições entre segmentos sociais menos protegidos. Destituir ‘quase-pobres’ de direitos pode levá-los, num segundo momento, à condição de pobres. O risco é tanto mais grave se não se considera que muitas vezes é o acesso a direitos sociais que garante uma posição de não pobres a expressivos segmentos da população. A opção de acirramento de um embate distributivo na base, contrapondo pobres desprotegidos aos um pouco menos pobres, parece bastante perversa.

Para o economista da Fundação Getúlio Vargas, Marcelo Neri⁴⁰, o microcrédito inaugura “nova fase” na política social e é incentivada a concessão aos beneficiários do PBF:

Estamos diante de uma nova maneira de fazer política social. O microcrédito traz a oportunidade de melhora de vida das pessoas sem custo fiscal porque não é dinheiro dado, é emprestado. O Crediamigo⁴¹, por exemplo, ainda dá um lucro anual de cerca de R\$ 50 por cliente, não é um grande lucro, mas não é um prejuízo, não envolve recursos fiscais. E o segredo para a baixa taxa de inadimplência é o próprio desenho institucional do programa, que envolve o desenho de grupo social solidário. Essa combinação de efeitos é algo bastante interessante. O Bolsa Família traz um grande avanço em vários aspectos, e essa junção com o Crediamigo torna o programa ainda melhor. O objetivo do Bolsa Família e do microcrédito, como o Crediamigo, deve ser menos a porta de saída da pobreza e mais a possibilidade da porta de entrada nos mercados. Então, acredito que a função do crédito em si não é de criar oportunidades, como o Bolsa Família, mas aproveitar a oportunidade já existente. O Crediamigo vai além de um programa de microcrédito: ele acaba criando uma política de desenvolvimento local para a população de baixa renda. Estamos acostumados a enviar tecnologia para a população do Nordeste, nesse caso é o ciclo inverso. A tecnologia social está vindo do Nordeste. É um marco novo. É genial! (BRASIL, 2010a, p. 41).

O conceito de inclusão social também é apresentado pelo Banco Mundial como uma estratégia apresentada ao governo para o combate à pobreza, à criminalidade e à violência, medidas que conduziram à ascensão social,

⁴⁰ Atual presidente do Ipea, assumiu o cargo em 2012.

⁴¹ O Programa de Microcrédito Produtivo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) possui algumas linhas de crédito, de modo que o Crediamigo Comunidade é uma delas, “voltado a grupos de 15 a 30 pessoas que tenham ou queiram iniciar uma atividade produtiva”. O Empréstimo varia entre R\$100 e R\$1.000 e o juro é em torno de 1,3% ao mês. (BRASIL, 2010, p. 38).

[...] tema que abrange os riscos e as necessidades dos jovens que abandonaram a escola sem concluir a educação formal e cujas oportunidades de emprego são limitadas. Alguns desses jovens também estão expostos ao crime e a violência, como vítimas ou perpetradores. Embora as moças recebam um nível de educação médio mais alto do que os rapazes, e o fosso entre os sexos masculino e feminino nos mercados de trabalho e na renda tenha sofrido uma redução considerável, persistem importantes diferenças de gênero no acesso ao crédito e à terra, e nas decisões familiares. Abordagens alternativas para superar o racismo e outras formas de discriminação estão sendo consideradas pelo governo e discutidas em diferentes fóruns. Existem propostas de abordagens integradoras, muitas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que compreendem apoio à educação informal, às atividades culturais e ao microcrédito. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 35).

De acordo com o documento, o Crediamigo faz o PBF ainda melhor, representa um grande avanço na política social. Com base em Druck e Filgueiras (2007), ressaltamos que o microcrédito é outra vertente da política social assumida pelo Governo Lula e incentivada pelo Banco Mundial. São programas dirigidos a “segmentos sociais pobres”, porém “não miseráveis”, com o objetivo de integrá-los ao mercado, sem incluí-los de forma estrutural e permanente. Os programas são limitados e não têm maior relevância, pois são direcionados para atividades tradicionais precárias e sem possibilidade de competir no mercado (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 32).

Desse mesmo modo, a inclusão bancária é referida na documentação como avanço na política social por meio do PBF, pelo qual o MDS, em parceria com a Caixa Econômica Federal, busca inserir os beneficiários do Bolsa Família no sistema financeiro nacional e no acesso a produtos e serviços bancários:

Pescadores, donas de casa, famílias de baixa renda, batalhadores. Eles usam o cartão de débito, fazem depósitos e têm poupança. São beneficiários do Bolsa Família e clientes de banco. Esses brasileiros desfrutam das vantagens da inclusão bancária, que representa também uma

mudança na maneira de comprar (BRASIL, 2010a, p. 42).

Para o economista e professor da Universidade de São Paulo (USP), Ricardo Abramovay, citado no documento do governo federal, a inclusão bancária

[...] estimula as pessoas a ampliarem os conhecimentos. ‘Ter acesso direto ao sistema bancário é fundamental’. E acrescenta: ‘O banco, para pessoas que vivem em situação de pobreza, às vezes representa um universo distante e opaco’. O acesso aos bancos parece ‘distante’ porque uma pessoa pobre fica constrangida num banco e a tendência é não entrar nesse local que aparenta ser ‘inacessível’. (BRASIL, 2010a, p. 44).

O Bolsa Família é reconhecido nacional e internacionalmente (BRASIL, 2010a, p. 47) como uma experiência exitosa, de tal forma que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é convidado para contribuir com países da África, especialmente em busca de melhorias e de uma maior organização em programas de transferência de renda condicionada existentes nos países. Em uma conferência da União Africana de Ministros Encarregados do Desenvolvimento Social, o então ministro brasileiro do MDS, Patrus Ananias, afirmou que a redução da desigualdade no Brasil se deu pela forte presença do poder público no desenvolvimento das políticas sociais. O Ministro destacou “a formação de uma rede de proteção e promoção social, na qual o Bolsa Família é o eixo articulador. Para ele, crescimento econômico, por si só, não distribui renda. ‘O Estado deve defender os mais pobres’” (BRASIL, 2010a, p. 47).

Contudo, Yasbek (2012) indica que por mais que cerca de 4,3 milhões de famílias beneficiárias do PBF tenham superado a linha de extrema pobreza (R\$70,00 per capita/mês), o número de pessoas em situação de pobreza no Brasil ainda é muito alto (cerca de trinta milhões), bem como a taxa de desigualdade continua entre as mais altas do mundo.

O Ministro afirma que o programa está se conceituando como política social inteiramente financiado pelo Estado e considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo (BRASIL, 2010a). Nessa mesma conferência, Helena Ribe, gerente de Desenvolvimento Social para a América Latina do Banco Mundial, ressaltou que

[...] mais de 90 milhões de latino-americanos são atendidos por programas similares ao Bolsa Família, estimativa que aumenta considerando povos dos cinco continentes. O crescente interesse se dá pelo conceito: ‘Apoiar as pessoas pobres para que melhorem o nível de vida e invistam em seu capital humano, para que tenham mais oportunidades no futuro’. (BRASIL, 2010a, p. 47).

Pelo excerto, podemos perceber que o Bolsa Família é reconhecido como um programa incentivador da formação de capital humano, ou seja, o que importa é formar força de trabalho com pouca qualificação, para o trabalho simples ou induzir o investimento em negócio próprio, tornando o receptor um empreendedor.

Fontes (2010, p. 291) explicita que

[...] a hegemonização do grande capital portador de juros, de cunho original puramente negativo (expropriador), explica-se hoje num programa de formação de trabalhadores, ao lado da adequação social e cívica de sua consciência a partir de: um novo formato de assalariamento; uma dimensão discursiva do final do trabalho sob o empreendedorismo; a expansão de financiamentos atuando como forma genérica de extração de sobretrabalho; e, finalmente, na disseminação de novos aparelhos privados de hegemonia empresariais

O documento do Banco Mundial (2008a), *Estratégia de Parceria ao País (2008-2011)*, evidencia a participação do Banco Mundial no Governo Lula não apenas com ajuda financeira significativa; esta é justificada e implementada pelo papel central do BM em aconselhamentos, em proposição de políticas, como ocorreu com o principal programa de combate à pobreza, o Bolsa Família:

[...] o Grupo Banco Mundial desempenhou um papel de apoio que foi além da sua pequena contribuição financeira (uma média anual de aproximadamente US\$500 milhões em empréstimos da IFC, incluindo os financiamentos levantados em bancos comerciais, US\$50 milhões em garantias da MIGA e US\$1,5 bilhão em empréstimos do BIRD, no contexto de uma

economia de US\$1 trilhão). Possivelmente, o fator mais importante da estratégia do Banco para o Brasil foi o seu compromisso com as prioridades do governo do Presidente Lula. O Banco também teve um papel central de aconselhamento e ajuda financeira para o principal programa de combate à pobreza do Brasil, o Bolsa Família, trazendo credibilidade, conhecimento e alguns recursos. “A estratégia do Banco obteve êxito ao apoiar as políticas sociais que ajudaram a iniciar uma mudança há muito esperada para tornar o Brasil mais equitativo, porém seus resultados foram mais heterogêneos em termos de sustentabilidade e melhoria do desempenho do setor público”. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 13).

Por outro lado, é construída a ideia de que a economia do país ficou estacionada no primeiro mandato do Governo Lula, enquanto se investia na redução da pobreza, por isso, um governo de apoio aos pobres:

Todos os desafios não são de igual importância e nem todos podem ser enfrentados ao mesmo tempo. O eleitorado brasileiro enviou uma mensagem clara em 2006, confirmando que havia um amplo respaldo ao compromisso demonstrado pelo governo com a responsabilidade fiscal (e a resultante baixa inflação) e o apoio aos mais pobres. A administração interpretou o seu mandato como “consolidar os ganhos (na estabilidade fiscal e na redução da pobreza), mas avançar com determinação para que a economia retome o crescimento”. O Presidente Lula caracterizou o seu segundo mandato como aquele em que estará “obcecado pelo crescimento” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 15).

Nos documentos analisados, há uma linguagem comum – um fio condutor que legitima a política do Governo Lula, evidenciando a coesão existente em torno de seu governo. Percebemos também que no conceito de pobreza, disseminado tanto pela política do governo quanto pelo BM, está incutida a ideia da assunção da responsabilidade do próprio sujeito sobre o seu fracasso. O programa sugere, para resolver esse problema, o empreendedorismo, logo, o endividamento da população por meio dos empréstimos e de cartões de crédito vinculados

ao Bolsa Família. Há uma construção no discurso que se refere à pobreza geracional que precisa ser quebrada pela educação das crianças e adolescentes, uma vez que as famílias não se permitirão perder o benefício por falta de frequência à escola.

Dessa forma, a formação do capital humano é articulada ao trabalho simples, bem como à produção do exército de mão-de-obra de reserva. Ser pobre, nessa concepção, é não ter a oportunidade de sair da pobreza, razão pela qual a política é a de investir nas pessoas a fim de que elas sejam as responsáveis pelo direcionamento de suas vidas e também possam romper com o ciclo geracional da pobreza – isto é, que trabalhem, que tenham seu trabalho explorado.

Dessa forma, com Neves (2005), assinalamos que a intervenção do Banco ao governo federal e aos governos estaduais, com aconselhamentos e empréstimos para programas, como o Bolsa Família e para a Educação, são estratégias de implementação das orientações recomendadas uma vez que, ao investir no desenvolvimento de capital humano e elevar o nível de escolaridade e de cultura da população no combate à pobreza, legitima a política com o consentimento de parcela importante da população brasileira. (NEVES, 2005).

Concluímos que o conceito de pobreza possui definições diversas na documentação do Programa Bolsa Família, bem como do Banco Mundial. São definições ideológicas que obscurecem as causas históricas e econômicas da pobreza. As explicações apresentadas na documentação são conjunturais, de ordem administrativa. Atribuiu-se sua solução a medidas de governabilidade conduzindo à conclusão de que as suas causas são reduzidas aos efeitos.

Ilustração 6: Mafalda e os culpados.



Fonte: Quino (1993)

4 EDUCAÇÃO E BOLSA FAMÍLIA: ESTRATÉGIAS DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

“Sabe por que o pobre não tem emprego? [...] Porque é pobre do saber!”

(BRASIL, 2010a, p. 10)

No capítulo anterior, analisamos o Programa Bolsa Família e identificamos em seus conteúdos a construção do conceito de pobreza no Brasil, no período do Governo Lula. Nosso interesse foi o de investigar como a pobreza é conceituada e apresentada nos documentos oficiais do Banco Mundial e do Estado brasileiro, no período de 2003 a 2010.

Neste capítulo, abordamos a temática da política de combate à pobreza no Brasil no Governo Lula – Programa Bolsa Família – no campo da educação, visto que esta tem assumido, progressivamente, papel importante como estratégia política para a redução da pobreza. Nessa direção, tecemos análises que evidenciam o quanto a educação é posta no âmbito da assistência social⁴². Essa forma de tratar a educação se liga ao objetivo de construir uma ideologia, cujo papel é produzir o consenso em torno das ideias dominantes e do apassivamento da população, segundo expressão de Lucia Neves (2005). A educação é chamada para solucionar um problema em que a causa não está em si, mas no modo como a sociedade capitalista se organiza e estabelece suas relações sociais – no interior das relações entre capital e trabalho –, ao cumprir um papel de conformadora dos sujeitos frente às desigualdades sociais.

⁴² Evangelista e Leher (2012) assinalam a chegada de uma “virada assistencial” da Escola Pública: “Ao se associar a produção da pobreza à má qualidade da escola, argumenta-se que os problemas socioeconômicos brasileiros são produzidos no terreno educacional e, portanto, apenas nessa esfera é possível solucioná-los. Essa racionalização desloca a necessária compreensão das relações capital-trabalho como determinação desses problemas, dirigindo-a ao campo educacional. Individualiza-se tanto a produção das aviltantes condições de existência de parcela importante da população brasileira como as suas soluções. Estamos diante do fenômeno do ‘empoderamento’ dos pobres e dos professores, pois deles dependeria o sucesso da escola pública na promoção da ascensão social de seus alunos – pobres. Não resta dúvida quanto ao sentido essencial da política educacional em curso: estamos diante de novas formas da pedagogia do capital” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 16).

A análise do *corpus* documental do PBF e do BM proporcionou elementos para perceber a forte presença da ideia “salvacionista” atribuída à educação: por meio dela, o pobre poderá sair da situação de pobreza, poderá aumentar sua produtividade, terá maiores oportunidades, romperá com o círculo intrageracional da pobreza.

Sustentamos a hipótese de que a educação faz parte das estratégias político-ideológicas da globalização no processo de instituição das políticas de ajuste econômico, em busca de manter a pobreza sob controle. Também percebemos o quanto tais discursos trazem para o indivíduo a responsabilidade por sua própria condição de pobreza.

Neste capítulo, também examinamos as relações estabelecidas entre educação e emancipação; educação e consumo; educação e trabalho e suas relações com a pobreza, em especial no Programa Bolsa Família (PBF). Partimos do pressuposto metodológico de que não é possível desvendar os elementos que subjazem a essa questão senão mediante uma análise profunda do mecanismo de funcionamento das relações sociais de produção capitalista. Alguns aspectos serão levantados: a função social da educação no PBF e para o Banco; os papéis a ela atribuídos, sobretudo no campo do assistencialismo, o que contribui para torná-la um instrumento de modo que sua principal função – a de possibilitar a apropriação do conhecimento historicamente acumulado – fica secundarizada e obscurecida.

Por fim, desencadeamos reflexões sobre as relações que perpassam a educação de modo geral, pois os problemas educacionais estão em consonância com os interesses do capital, o que fica evidente diante da prioridade que as políticas públicas atribuem à formação para o trabalho e para a redução da pobreza.

Desse modo, organizamos este capítulo para construir uma análise que permita entender as relações que perpassam a educação e a pobreza no Governo Lula, por meio do PBF e sua conexão direta com o Banco Mundial.

4.1 A EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ilustração 7: A Mafalda e o mundo 2.



Fonte: Quino (1993)

Neste tópico, discutimos o papel da educação como condicionalidade para o acesso ao PBF e buscamos compreender sua relação com a construção de estratégias que obscurecem as relações entre capital e trabalho.

Na documentação coletada, identificamos que a educação cumpre uma tarefa ideológica, regida pelo capital, qual seja, a de manter a sociedade como está. Segundo Sader (2008), a sociedade capitalista – a mais desigual de toda a história – faz um processo de inculcação de valores nos indivíduos de tal maneira que a imensa maioria passa a pensar e a agir com aceitação frente às desigualdades sociais.

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada; dentre as condicionalidades, a educação ocupa centralidade juntamente com a saúde e a assistência social. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) define que as condicionalidades são:

[...] os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. A área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres

na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área da assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (BRASIL, 2012c).

Em relação à condicionalidade da educação, o compromisso da família é com a frequência escolar de cada membro em idade escolar (de seis a 17 anos). O acompanhamento é realizado pela Secretaria da Educação de cada município, sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). O acompanhamento da frequência escolar é realizado bimestralmente por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença), nos períodos de fevereiro e março; abril e maio; junho e julho; agosto e setembro e outubro e novembro (BRASIL, 2013a).

Para serem contempladas com o benefício financeiro do PBF, as famílias devem cumprir as condicionalidades; caso isto não ocorra, são penalizadas com notificação, suspensão e podem chegar à exclusão do programa. As condicionalidades estão diretamente relacionadas à saúde, à educação e à assistência social, por isso o MDS trabalha em parceria intersetorial com o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC), junto aos estados e municípios. De acordo com o MDS, os objetivos das condicionalidades são:

[...] monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis e identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o

acompanhamento dessas famílias. (BRASIL, 2012c).

De acordo com o MEC, o objetivo da condicionalidade da educação não é somente o de controlar a frequência escolar dos alunos, mas o de lhes diagnosticar as razões da baixa ou não frequência, tendo em vista enfrentar a evasão e estimular a permanência e a progressão educacional das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2012c).

Sob a condicionalidade da educação, o governo transfere às escolas públicas a responsabilidade de controlar a frequência dos alunos inseridos no programa. Caso o filho ou um dos filhos da família tiver frequência inferior a 85% das aulas, o benefício será suspenso, mesmo que por pouco tempo. De acordo com Silva e Lima (2010, p. 98), é necessário considerar que o fato das crianças e adolescentes permanecerem no sistema escolar “não é suficiente para romper com o ciclo da pobreza, pois demanda um ensino de qualidade e outras atenções que só serão alcançadas com a melhoria geral das condições de vida das famílias”.

Para o então Presidente Lula (BRASIL, 2010a), o PBF abriu novas possibilidades para a população brasileira de se integrar na economia por meio do consumo, de desfrutar dos direitos à saúde e à educação que antes estava muito distante da população que mais precisava. Ressaltou ainda o quanto a crise econômica internacional contribuiu diretamente para a elevação dos preços dos alimentos, o que acarreteu um crescente número de pessoas pobres e famintas no mundo. Assinalou o quanto os governos da América Latina estão empenhados em integrar crescimento e justiça social “com objetivo de propiciar a seus povos um ciclo de desenvolvimento sem sobressaltos e desequilíbrios do passado” (BRASIL, 2010a, p. 8). Segundo o Presidente, a economia do Brasil foi uma das últimas a ser atingida pela crise e uma das primeiras a sair dela e o fator que propiciou esse processo foi o foco nas políticas sociais, sobretudo a meta de redução do nível da pobreza que o presidente atribuiu ao seu governo em mobilizar a sociedade brasileira em torno do Programa Fome Zero e do Programa Bolsa Família, unificando e ampliando a abrangência das políticas sociais.

Considerando as palavras do Presidente Lula, podemos acentuar que a política social pode ser vista como “estratégia capaz de conservar a desigualdade social, colaborando no funcionamento do capitalismo”

(VIEIRA, 1992, p. 30). Saviani (2007, p. 204) afirma que o termo social não cabe no capitalismo:

Com efeito, sabe-se que, sob as condições do capitalismo, configurou-se uma forma econômica caracterizada por uma crescente socialização do processo de produção que coexiste com a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente. Uma vez que esse tipo de economia subordina a produção social de riquezas aos interesses particulares da classe que detém a propriedade privada dos meios de produção, caracteriza-se o seu atributo antissocial. Entretanto, como a produção é social, surge a necessidade, no próprio interesse do desenvolvimento capitalista, de proteger as forças produtivas (a força de trabalho, o capital variável) da superexploração dos capitalistas privados. Por isso, uma certa 'política social' emerge desde as origens do processo de consolidação do capitalismo.

A nosso ver, entender a função da política social no capitalismo leva à compreensão de que o modo de produção capitalista produz a política social e esta se faz como resultado da luta, do movimento de tensão e contradição entre as classes fundantes da própria sociedade.

Para a Secretária Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Lúcia Modesto⁴³

⁴³Lúcia Maria Modesto Pereira é formada em Análise de Sistemas pela Universidade de Brasília (UnB). Foi funcionária da Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), entre 1978 e 1996. Tornou-se mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1990, e especialista em Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 1997. No ano seguinte, transferiu-se para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), como coordenadora Geral de Avaliação em Educação Básica, função que exerceu até 1999. Dentre os cargos assumidos, destacam-se o de assessoria técnica da Casa Civil, em 2003, e, desde 2004, passou a vincular-se ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como diretora do Departamento de Cadastro Único e secretária substituta da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarce) (BRASIL, 2008). O atual Secretário é o sociólogo Luís Henrique da Silva de Paiva, antes secretário-adjunto da Senarc. Já trabalhava na Senarc desde o início de 2010, primeiramente como assessor e, desde janeiro de 2010, como secretário-adjunto.

(BRASIL, 2009a), o Bolsa Família permite o acesso a direitos que, no Brasil, estão em construção. Outro dado por ela defendido é que o programa gera um retorno para toda a sociedade, uma vez que as famílias que até então estavam fora do mercado de consumo podem consumir. Para a Secretária, o Bolsa Família cumpre seus objetivos iniciais de melhorar as condições de vida das famílias “mais vulneráveis” e de contribuir para que tenham acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação. Assim, o PBF é importante na garantia de acesso e permanência das crianças e jovens na escola, além de aumentar a cobertura vacinal das gestantes e crianças menores de seis anos.

No *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio* (IPEA, 2010, p. 16) é afirmado que na

[...] área da educação, uma dessas ações estratégicas é a ampliação do tempo de permanência das crianças e dos adolescentes nas escolas públicas. A educação integral possibilita a elevação dos níveis de desempenho e rendimento escolares. Além disso, estimula a prática de atividades esportivas e artísticas. Em 2009, foram beneficiados 1,2 milhão de alunos. No que concerne à qualidade do ensino no País, buscou-se ampliar a colaboração dos entes federados no compartilhamento de responsabilidades e competências para implementação de programas. Os professores têm sido capacitados e valorizados. Por meio de uma parceria entre o Governo Federal e os Estados, estão sendo formados centenas de professores até então sem habilitação específica para o exercício do magistério. Além disso, foi instituído o piso salarial para os docentes, com previsão de apoio federal aos Estados que não têm condições de pagar os novos salários.

Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, já teve cargos na Casa Civil da Presidência da República, nos Ministérios da Previdência Social e do Trabalho e Emprego. O novo secretário tem doutorado em sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e é mestre em sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e em políticas sociais pela Universidade de Southampton (Inglaterra) (BRASIL, 2012h).

[...]. Os indicadores da área da educação também são afetados positivamente pelo Bolsa Família, cujo objetivo principal é combater a fome e a pobreza. O programa garante padrões mínimos de acesso a bens a partir da transferência direta de renda. Mas essa transferência é condicionada à manutenção das crianças e dos adolescentes na escola [...].

A partir de 2011, a condicionalidade da educação foi expandida para além da frequência escolar, de modo que o PBF se vincula ao Programa Mais Educação (PME)⁴⁴. O objetivo do governo é de que 60%

⁴⁴ Para Evangelista e Leher (2012, p. 15-16), “a escola pública, como instituição, está no fio da navalha, sendo empurrada para a assistência social. Diuturnamente os trabalhadores da educação lutam contra o progressivo abandono da compreensão da escola como lugar de difusão, produção e apropriação de conhecimento. Entre tantas estratégias de desqualificação da escola pública, sua proposição como espaço de assistência se materializa nos Programas Bolsa Família (BF) (BRASIL, 2011d) e Mais Educação (ME) (BRASIL, 2012b). [...] Para intelectuais orgânicos do capital, o BF significa uma ‘revolução’, especialmente a partir de 2011, quando se vinculou a concessão do BF à frequência, pelos alunos, ao Programa Mais Educação (PME), outra iniciativa de natureza assistencial que funciona no contraturno para alunos com alegadas dificuldades de aprendizagem [...]. O argumento que explica essa articulação é simples: como as famílias que recebem o BF são ‘pobres’ ou ‘extremamente pobres’, a participação no ME funcionaria como ‘educação integral dos estudantes’, abrindo-lhes as portas do sucesso! A isso o governo nomeou de mudança paradigmática no processo educacional (BRASIL, 2012a, p. 57). [...] O que esta mudança paradigmática não revela é que muitas das ‘atividades socioeducativas’ do ME são desenvolvidas por monitores sem vínculo empregatício a serviço de organizações que, por meio de uma complexa cadeia de entidades da chamada sociedade civil, acabam desembocando nas grandes Organizações Sociais vinculadas ao Todos pela Educação (TPE) e, também, nas confissões religiosas. Ademais, os docentes que trabalham no Programa são denominados de ‘professores comunitários’, ou seja, aceitos pela comunidade. A análise dos documentos do Programa leva a uma conclusão contundente: não se trata de viabilizar a apropriação do conhecimento, posto que as atividades são socioeducativas (É pertinente indagar: uma referência implícita às penalidades socioeducativas impostas aos jovens dados como infratores?). O propósito, antes, é evitar a reprodução intrageracional da pobreza e o potencial de rebelião inerente às ‘classes perigosas’, como diria Fernando de Azevedo, nos anos de 1930. Até 2011 a adesão da escola era voluntária; atualmente, a vinculação ao BF ao ME cria uma condicionalidade à própria

das escolas aderem ao programa, desde 2012, sejam unidades com maioria de alunos do PBF.

A parceria é uma forma de promover a educação integral dos estudantes de famílias beneficiárias do PBF, ou seja, em situação de pobreza e extrema pobreza, uma vez que a educação integral ainda não é uma política educacional universalizada e representa, há algum tempo, mudança paradigmática no processo educacional. (BRASIL, 2012, p. 57).

As atividades desenvolvidas no PME compreendem as áreas de “acompanhamento pedagógico, educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, comunicação e uso de mídias, investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica”. (BRASIL, 2012, p. 99).

A educação assume a função de aliviar a pobreza e contribuir para o desenvolvimento econômico do país, inclusive cabe destacar que a ideia de futuro está relacionada à educação das crianças e adolescentes em terem melhores oportunidades na vida do que os próprios pais (BRASIL, 2010a). Com estes exemplos, evidenciamos a centralidade que ocupa a educação no combate à pobreza, segundo perspectiva do Estado brasileiro, isto é,

[...] (1) possibilitar o alívio imediato da pobreza; (2) reforçar os direitos à saúde e à educação e, dessa forma, auxiliar a quebrar o ciclo da pobreza entre as gerações; (3) promover a oferta de programas complementares, visando criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade [...] Com bom nível de escolaridade, cursos, cuidado da família e atenção à saúde, como as que Júlio e Giovana têm atualmente, a probabilidade de a situação de pobreza na qual eles vivem se reproduzir para seus filhos e netos diminuem consideravelmente [...] Os compromissos estabelecidos pelo Bolsa Família aproximam as famílias das unidades de ensino e fazem com que filhos, pais e avós elevem

escola que será obrigada a aderir ao programa para não impedir que os pobres possam ter acesso ao magro benefício”.

sua escolaridade. Um círculo virtuoso em que todos ganham! (BRASIL, 2010a, p. 7; 46; 51).

No mesmo documento, o sociólogo Daniel Ximenes⁴⁵, ao avaliar a condicionalidade da educação no Bolsa Família, considera-a um novo começo, agora, porém, com o “poder transformador do conhecimento”:

Ele defende a exigência da frequência escolar como o começo de um ‘círculo virtuoso de valorização da educação’ e fala em ‘revolução’, citando a aproximação das famílias com a escola. ‘Em sua ampla maioria, os pais [do Bolsa Família] não têm o ensino fundamental completo’, explica o sociólogo. ‘Se essas crianças e adolescentes conseguirem, pelo menos, completar o ensino fundamental, faremos uma revolução neste País’. (BRASIL, 2010a, p. 30)

Afirma ainda que associar a transferência de renda à permanência do filho na escola é a força motora para a transformação educacional de pessoas que, historicamente, foram excluídas no Brasil (BRASIL, 2010a). Por sua vez, o Subsecretário-Geral para assuntos sociais e econômicos da ONU, Sha Zukang, na edição global de 2008 do *Relatório dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio* (ODM), afirma:

Em geral, a maioria das pessoas pobres está presa a um círculo vicioso. Quebrar esse círculo requer um conjunto de ações simultâneas e não é provável que uma intervenção isolada seja suficiente. Os governos deveriam garantir que a redução da pobreza seja incorporada ao centro de todas as políticas, desde a estratégia macroeconômica nacional até a atuação das administrações locais. Deveria ser dada atenção especial à criação de oportunidades adicionais de trabalho decente. O investimento público e as instituições públicas deveriam aceitar o desafio de ter como foco os pobres, especialmente no que se refere aos gastos em educação, saúde e infraestrutura. (BRASIL, 2010b, p. 19).

Ao analisar o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município de Cascavel, sobretudo com ênfase à

⁴⁵ O então diretor do MEC (BRASIL, 2010).

condicionalidade da educação, Lopes (2011) legitima a política do Governo Lula ao expressar que o

Programa Bolsa Família também contribui para o combate do trabalho infantil retirando crianças e adolescentes do trabalho precoce, inserindo-as na escola, o que permite ainda o combate da evasão escolar, repetência de forma a interromper o ciclo vicioso da pobreza representado enquanto Políticas de enfrentamento a pobreza e desigualdades sociais e econômicas (LOPES, 2011, p. 11).

Freitas, Lago e Silva (2012) advertem para o papel do Estado que não fosse apenas o de garantir o acesso aos direitos, mas também de possibilitar, no caso do direito à educação, não somente a vaga na escola, mas a garantia de

[...] uma educação de qualidade que habilitasse os sujeitos para o trabalho remunerado de forma condizente com suas necessidades. Além disso, a formação educacional deve contribuir para a formação de sujeitos críticos, os quais teriam uma consciência de cidadania que lhes possibilitasse uma apreensão crítica sobre sua realidade e a possibilidade de ‘cobrar’ dos governantes os direitos já garantidos pela Constituição Federal (FREITAS; LAGO; SILVA, 2012, p. 92).

De acordo com as autoras (FREITAS; LAGO; SILVA, 2012, p. 93), o PBF viabiliza, por meio do cumprimento das condicionalidades, o investimento do Estado na formação de capital humano, o que justifica gastos em políticas públicas sob o interesse de aumentar-lhes a capacidade produtiva.

Nos termos de agenda social do Governo Lula, como Leher (2005, p. 51) bem define, as políticas dos organismos multilaterais “seguem guiando os cérebros do Governo Lula da Silva”, sobretudo as do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Nesses moldes da agenda, a educação é destacada como aquela que

[...] tem potencial para reduzir as desigualdades de oportunidades educacionais. Integram a agenda iniciativas como a formação e a valorização dos professores, a eletrificação de escolas rurais, a

implantação de laboratórios de informática nas escolas públicas, a alfabetização de jovens e adultos e a reestruturação e expansão das universidades federais, bem como a oferta de bolsas para alunos de baixa renda cursarem o ensino superior em instituições privadas. (IPEA, 2010, p. 17).

É dada à educação a função de solucionar o problema da pobreza no Brasil, porém, Xavier e Deitos (2006) entendem que essas medidas do Estado em atribuir à educação, especialmente ao processo de escolarização esta função, cumpre a finalidade ideológica dos embates sociais tensionados pela discussão do acesso popular às necessidades humanas básicas.

No PBF, a educação ocupa o lugar de falseamento da realidade, pois oculta que a sociedade capitalista seja fundamentada na divisão de classes⁴⁶ e indica a educação como possibilidade de quebrar o ciclo geracional da pobreza. Sob tal perspectiva, além de assumir a função de reduzir a pobreza, a educação assumiria também a responsabilidade pelo desenvolvimento do país como podemos observar nos documentos.

Hoje, domingo, minha filha Sacha não vai à escola; estuda em casa para alegria da orgulhosa mãe, que não teve a mesma oportunidade de acesso à educação. [...] “Sabe por que o pobre não tem emprego?”, pergunta e espera que alguém acerte. Sem resposta filosofa: “Porque é pobre do saber!” (BRASIL, 2010a, p. 12).

Com bom nível de escolaridade, cursos, cuidado da família e atenção à saúde, como as que Júlio e Giovana têm atualmente, a probabilidade de a situação de pobreza na qual eles vivem se reproduzir para seus filhos e netos diminui consideravelmente [...] Cíntia Valéria da Silva Jacome tem 20 anos e realizou um sonho antes inalcançável para a família. Ela é filha de Mônica Conceição da Silva, de 40 anos, beneficiária do Bolsa Família. A mãe estudou até a 4.^a série, e os dois filhos homens – Francis, de 19, e Victor, de

⁴⁶ Marx e Engels (1999, p. 10) assim se pronunciaram: “Nossa época – a época da burguesia – distingue-se, contudo, por ter simplificado os antagonismos de classe. A sociedade se divide cada vez mais em dois grandes campos inimigos, em duas classes que se opõem frontalmente: burguesia e proletariado”.

16 – estão no ensino médio. O “círculo virtuoso” de valorização da educação se deu em progressão geométrica, do ensino fundamental incompleto ao superior em apenas uma geração. [...] Cíntia foi selecionada no Programa Universidade para Todos (Prouni) do MEC [...] A “revolução” educacional de Vanda Maria Moreira Silvério, de 61 anos, é silenciosa e, talvez, represente mais do que qualquer outra. O “circulo virtuoso” nesse caso, é percebido por gerações futuras, de agora e passadas (BRASIL, 2010a, p. 46; 56-57).

Segundo Leher (2010, p. 372), as políticas educacionais estão em consonância direta com as diretrizes, recomendações e condicionalidades dos organismos multilaterais, porém elas são definidas e aplicadas de maneira recontextualizada, de acordo com a situação histórica, política, econômica e cultural do país. De fato, a agenda do Banco Mundial é implementada ativamente no Brasil pela burguesia local, não como mero ‘receituário’ mas como interesse das frações burguesas, no âmbito da sociedade brasileira:

Ignorar que o aprofundamento do capitalismo dependente somente é possível com o protagonismo das frações burguesas locais é um erro teórico que provoca pesadas consequências políticas e estratégicas como a circunscrição do campo de análise ao Estado-nação. (LEHER, 2010, p. 372).

Por meio dessa lógica, Leher (2005) comenta que o BM, mesmo ao buscar inserir no discurso e em suas políticas uma roupagem social e humanitária, continua sua destruição em massa, associada às políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com base em Evangelista e Shiroma (2005, p. 4) ressaltamos que

[...] a linguagem usada em documentos de organismos internacionais sobre educação, nas duas últimas décadas (1990-2000), permite constatar transformações no discurso veiculado. No início dos anos 1990, girava em torno de conceitos como produtividade, qualidade, competitividade, eficiência e eficácia. No final da década, o viés economicista explícito deu lugar a uma face humanitária por meio da qual a política educacional ocuparia o lugar de solução dos

problemas humanos mais candentes, em especial o problema da sobrevivência na sociedade atual. Enfatizam-se conceitos como justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança, todos articulados pela ideia de que o que faz sobreviver uma sociedade são os laços de ‘solidariedade’ que se vão construindo entre os indivíduos.

No processo de ajustamento econômico com rosto humano, o Banco Mundial direciona ações para grupos de pessoas mais vulneráveis. Evangelista e Shiroma (2005, p. 9) explicam que, para tanto,

Era necessária uma fundamentação não apenas moral, mas também econômica. A pobreza adquiriu nova centralidade do discurso quando o Banco Mundial difundiu seu informe de 1990, no qual alertava para a necessidade de promover uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres: o trabalho. Era necessário prover-lhes serviços sociais básicos. O caminho aventado para aumentar tal recurso foi o investimento em educação. Num contexto de mundialização do capital, o resultado foi o aumento acelerado da pobreza vista como efeito deletério da globalização.

Desse modo, segundo Pinassi (2012, p. 39), ao seguirem as mesmas diretrizes de destruição do Banco Mundial, os governos petistas⁴⁷ destruíram violentamente os direitos da classe trabalhadora – conquistados desde o governo Vargas –, à medida que criaram e reproduziram o miserável. É importante salientar que, para a autora, tais governos

[...] mantiveram a política de fragilização da classe trabalhadora e investiram sobre a subjetividade do trabalhador. Numa obra magistral de engenharia política, não mais o reconhecem como antípoda do capital. Tratam sindicatos e movimentos populares como parceiros e ainda são pródigos na concessão de direitos para as chamadas “minorias”, direitos de

⁴⁷ A autora se refere aos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

cidadania que vão fortalecer a democracia formal. Inegável o avanço da Lei Maria da Penha, dos direitos ampliados dos negros, dos índios e dos homossexuais. O problema é a individualização desideologizada do tratamento, devidamente orientado pelo Banco Mundial, de controle social do miserável (PINASSI, 2012, p. 39).

Podemos agregar a essa análise dados do próprio BM que permitem averiguar que a pobreza no Brasil cresceu entre os jovens:

A incidência de pobreza entre os jovens aumentou (o percentual de pobres com menos de 24 anos se elevou de 36% para 39% do total); a relação entre a pobreza e educação apresentou uma pequena redução (a pobreza diminuiu entre as pessoas com baixa ou nenhuma escolaridade, mas aumentou em todos os outros grupos escolarizados); e o vínculo entre desemprego e pobreza tornou-se mais forte. Além disso, as taxas de pobreza continuam a ser especialmente altas entre os indivíduos com baixo nível educacional e entre as populações indígena e negra. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 19).

A ideia de que por meio de uma maior qualificação profissional os trabalhadores terão maiores chances de emprego corrobora para o entendimento de que são os desempregados os responsáveis por sua própria condição, por terem se esforçado menos em seu processo de escolarização. No que tange à educação, o BM a apresenta como meio de contribuir para o crescimento econômico do país e para a redução da pobreza:

O País gasta 4,3% do PIB, em torno da média dos países latino-americanos e abaixo da média dos países da OCDE com educação, mas a despesa por estudante é baixa levando em conta a estrutura jovem da população, o grande montante de recursos dirigidos ao ensino superior e o alto nível de dispêndio com aposentadorias de professores. O sistema educacional apresenta a maior taxa de repetência na América Latina (20% dos alunos repetem o ano; o país mais próximo desse índice na região é a Guatemala com uma taxa de repetência de 14%) e um baixo aproveitamento – a população com menos de 15 anos de idade

possui apenas 4,8 anos de escolaridade. A situação é pior para os pobres que entram mais tarde no sistema, saem antes do tempo e repetem mais de ano. Com 15 anos, os jovens pobres concluíram menos três anos de formação escolar do que os não pobres. A qualidade do ensino é uma questão importante: mais da metade dos jovens de 15 anos no Brasil são analfabetos funcionais e quase 80% apresentam mau desempenho em conhecimentos básicos de aritmética. A situação é ainda mais calamitosa considerando que essas avaliações não incluem as pessoas que estão fora da escola. Nesse contexto, os principais desafios para a educação e a capacitação abrangem: (a) melhorar a qualidade dos gastos e a oferta de serviços em um contexto descentralizado para aumentar o retorno dos investimentos no setor; (b) fortalecer a prestação de contas e o desempenho; (c) reduzir a taxa de repetência e as distorções de série; e (d) tornar o ambiente propício aos negócios para estimular a participação privada em pesquisa e desenvolvimento, aumentando ao mesmo tempo a eficácia do investimento público nessa área (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 49).

Assim, o discurso ideológico do Banco Mundial preconiza e fortalece a ideia de que, pelo controle e pela avaliação focados nos resultados, o impacto da educação no crescimento econômico e na redução da pobreza será maximizado (ZANARDINI, 2008). Logo, integrar-se na sociedade atual não significa necessariamente estar empregado, como se fosse possível essa realidade para todos diante da exploração da força de trabalho pelo capital.

Análises mostram que a disparidade de renda no Brasil decorre basicamente do acesso desigual à educação e de uma grande valorização de mão-de-obra qualificada, aliados a um sistema previdenciário muito regressivo. Um Brasil mais justo fortalecerá o papel dos cidadãos e estimulará sua participação, especialmente dos mais pobres. Melhor qualidade e acesso mais equitativo à educação (inclusive no ensino médio e superior)

são essenciais para reduzir a pobreza e a desigualdade. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 31).

Para Galvão (2008), não dá para associar o desemprego à falta de formação escolar, pois o mercado de trabalho tem seus próprios meios de produzir a desigualdade e a exclusão, que não são relacionados à educação, por isso aumentar os níveis de escolaridade da população não significa ingresso no mercado de trabalho.

Em um estudo elaborado pelo Banco Mundial (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008) à Confederação das Indústrias, é demonstrado que a taxa de desemprego no Brasil aumentou a partir da década de 1990, com uma característica diferenciada em relação às décadas anteriores, pois o desemprego já não atinge somente pessoas com pouca escolarização. A partir da década de 1990, houve um crescimento de desempregados com nível superior. Esse documento defende que o Brasil deve investir em capital humano, pré-requisito para inovar o país, uma vez que a economia mundial é marcada por mudanças tecnológicas rápidas, comunicação acelerada e comércio global em expansão, cuja exigência é de qualificação profissional com base tecnológica (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008).

Na análise feita pelo BM, o crescimento econômico de um país é medido com base na interação entre o capital físico e o capital humano; ou seja, é valorizado tanto o investimento nos modos de produção quanto nos indivíduos, por meio da educação para a força de trabalho. Ou seja, investir em qualquer um desses setores aumenta o crescimento econômico.

Conforme o estudo (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008), o sistema educacional brasileiro não produz capital humano necessário para que possa competir no mercado global. Por isso, haveria urgência de o país adequar o seu sistema educacional para a qualificação dessa força de trabalho, de modo a atender às necessidades das empresas nas diversas áreas do conhecimento, sobretudo na tecnológica. Esses argumentos justificaram, desde os anos de 1990, o processo de reformas educacionais no país e na América Latina.

Segundo Figueiredo (2008), na concepção ideológica do Banco, investir na formação de capital humano requer maiores investimentos em educação e saúde básicas que, conseqüentemente, produzirão a redução da pobreza e o aumento da produtividade dos pobres. Para o BM, o atendimento e o investimento na educação e na saúde básicas contribuem para inserir o indivíduo no mercado de trabalho, visto que a força de trabalho do pobre é o seu maior bem. Na concepção do Banco,

o que importa é a oferta de oportunidades à população e não o resultado final.

[...] embora campos de atuação mais equilibrados possam traduzir menor desigualdade de desempenho educacional, condições de saúde e renda, o objetivo da política não é a igualdade de resultados finais. Na verdade, mesmo com uma igualdade de oportunidades genuína, sempre são esperadas algumas diferenças de resultado devido a diferentes preferências, talentos, esforço e sorte. (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 3).

Nessa perspectiva, a função do Estado é ampliar o conjunto de oportunidades para os pobres. O governo de cada país deve investir em políticas específicas, possibilitar aos pobres maiores oportunidades e aumentar sua contribuição econômica para a sociedade. Consequentemente, este conjunto de ações reduziria a pobreza do país, não sem preservar o respeito e o aumento às liberdades individuais. Uma das metas de longo prazo do Brasil é eliminar progressivamente a vulnerabilidade social e, em relação à pobreza extrema, reduzi-la à metade até 2015. Ademais, o Brasil precisa alcançar maior equidade e incluir melhorias na produção do conhecimento e na capacitação profissional, com maior longevidade e saúde. Outro fator necessário, segundo o BM, é investir em um crescimento econômico que gere emprego e renda à população – essencial para combater a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 31).

De acordo com a teoria de Amartya Sen⁴⁸ (2010, p. 245), o círculo vicioso da pobreza é intergeracional:

[...] a pobreza familiar leva, ao trabalho em idade precoce, deserção, repetência, pouco rendimento escolar, o que, por sua vez, significa que os jovens acumulam um capital educacional muito reduzido, não superior ao de seu círculo familiar anterior, criando, de fato, condições para que o mesmo ciclo continue nas famílias que acabam por constituir posteriormente.

⁴⁸ Cabe destacar que Amartya Sen, em 1998, recebeu o prêmio Nobel de Economia por seu trabalho sobre a economia do bem-estar social. É professor da Universidade Harvard.

Pela abordagem de Sen, portanto, a pobreza é tida como privação de capacidades básicas – como falta de acesso a bens e serviços. Nesta concepção, o desenvolvimento de um país seria resultado não apenas do crescimento econômico mas da “eliminação das privações de liberdade e na criação de oportunidades” (SEN, 2000, p. 10). O mesmo autor explica que

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...] A privação de liberdade se vincula estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como, por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais (SEN, 2010, p. 17).

No processo de globalização da economia, o investimento em políticas restritas e compensatórias pelo Estado – consubstanciadas por organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial – para atendimento emergencial e seletivo dos grupos em extrema pobreza implica a meta de manter a pobreza em patamares controláveis, bem como a administração dos efeitos recessivos das duras políticas de ajuste econômico (FIGUEIREDO, 2008). Em documento do BM evidenciam-se seus investimentos

[...] nos setores de desenvolvimento humano (educação, saúde, proteção social) para o pilar da equidade, enfatizando o investimento nas pessoas para reduzir a pobreza extrema e expandir a inclusão social, promover o conhecimento e a capacitação, e ajudar os cidadãos a viver durante um tempo mais longo e de modo mais saudável. Nesse pilar, o apoio do Banco utilizou uma série de empréstimos programáticos integrados para o desenvolvimento humano (PSRL e DPL⁴⁹) que especificam três áreas transversais de foco: expansão da cobertura, melhoria da qualidade e da

⁴⁹ Empréstimo para Desenvolvimento de Políticas.

eficiência, e fortalecimento da governabilidade e da gestão do setor público nos segmentos sociais. Financiamento no nível federal que ofereceu apoio por meio de mecanismos de SWAps⁵⁰ inovadores para as “iniciativas de alto custo”, como o Programa Saúde da Família, o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (Vigisus 1 e 2), o combate à AIDS, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundescola) e o principal programa social, o Bolsa Família. As iniciativas no plano federal também receberam reforço dos investimentos em estados, como a Bahia (educação e saúde) e o Ceará (educação). Durante esse mesmo período, o Brasil testemunhou uma melhoria nos indicadores sociais. A pobreza e a desigualdade sofreram uma queda expressiva desde 2001, atingindo índices históricos mais baixos. O coeficiente de Gini, que mede a desigualdade, caiu de uma média de 60 em três décadas para 56,6 em 2006, o menor nível nesse período. A pobreza declinou de 34,1% em 2003 para 29,5% em 2005, e a pobreza extrema diminuiu de 14,5% para 11% no mesmo período⁵¹. As transferências de renda bem direcionadas do Programa Bolsa Família explicam 25% e 18%, respectivamente, da redução na extrema pobreza e desigualdade no Brasil. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 47).

O discurso do Banco, em termos de investimento nas pessoas por meio do capital humano, enfatiza adaptar o trabalhador aos moldes das novas tecnologias, como é evidenciado pela própria agência: em “termos do desenvolvimento de uma força de trabalho mais qualificada, saudável

⁵⁰ Abordagem Setorial Ampla (SWAp) “é uma abordagem pela qual todos os parceiros de desenvolvimento envolvidos em um setor colaboram para apoiar um único programa de política e gastos setoriais do governo, adotando abordagens comuns em todo o setor e avançando para o uso de procedimentos governamentais para desembolso e prestação de contas de todos os recursos. Uma SWAp não é um instrumento de crédito, mas uma abordagem que pode ser apoiada por qualquer um dos instrumentos de empréstimos de investimento do Banco” (BID, [2013?]).

⁵¹ Embora o documento considere os números como indicadores de uma queda significativa, devemos reconhecer que estes índices percentuais, em relação ao número de pessoas da população brasileira, não é substantivo.

e ágil, capaz de inovar e de se adaptar às novas tecnologias para aumentar a produtividade total dos fatores”. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 48).

Neves (2005) assinala que o investimento em capital humano, como é recomendado pelo BM ao governo, por meio dos aconselhamentos e empréstimos financeiros em programas com condicionalidades como o Bolsa Família, é explicado como forma de redução da pobreza. A autora afirma, contudo, que essa estratégia legítima a política pelo consentimento ativo do povo brasileiro.

Para Leher (2003), a educação deve ser pensada no âmbito da luta de classes como campo em movimento e em disputa, tendo em vista uma educação específica e regida pela classe trabalhadora; isto é, uma educação que forneça os elementos e as condições necessárias à emancipação humana e à formação do ser humano. Desse modo, deixaria de ser pensada como formação de capital humano, como os intelectuais da burguesia e organismos multilaterais o fazem na elaboração e instituição de suas políticas.

Segundo Fonseca (1998), a partir da década de 1970 o Banco começou a atuar mais diretamente sobre a questão da pobreza nos países em desenvolvimento e, por meio de suas políticas, concluiu que a solução dependia mais da produtividade dos pobres do que do crescimento do país. Nesse caso, transferir-se-ia a responsabilidade que até então estava com o Estado para os próprios indivíduos, ou seja, diminuir a pobreza do país dependeria da capacidade dos pobres de aumentar sua produtividade, diretamente ligada à educação e ao mercado de trabalho. Com este discurso, portanto, o Banco utiliza a teoria de Sen (2001) para reportar a pobreza como questão multidimensional: os pobres são vistos como portadores de “ativos”, que devem ser “empoderados”,⁵² e ter suas capacidades valorizadas.

Não obstante a vinculação da educação – capital humano – à formação para o trabalho simples ou para o exército de reserva, uma vez que o PBF condiciona a transferência do recurso às famílias que têm filhos matriculados na educação básica e apenas à permanência do aluno na escola, observamos, nas proposições do BM, que

⁵² Segundo André Borges (2003), o termo *empowerment* é de difícil tradução para o português. Tem o sentido de repasse de poder decisório e recursos para um grupo ou indivíduo, dotando-o da capacidade de alterar seu próprio contexto, de forma independente (BORGES, 2003, p. 135).

[...] partindo desses ganhos, [que] devem ser realizados esforços para ampliar os resultados do programa sobre o capital humano, com o objetivo de reduzir a pobreza no longo prazo, por exemplo, ampliando os incentivos para que os jovens permaneçam na escola, por meio da sua elegibilidade entre 15 e 17 anos, e concluem o ciclo escolar. O Brasil também precisa encontrar formas institucionalmente viáveis de ajudar na melhoria da oferta de emprego e da produtividade dos trabalhadores pobres, para ajudá-los a sair da pobreza. Nesse sentido, os beneficiários do PBF devem ser vinculados a programas complementares para: (a) treinar os trabalhadores pobres e os jovens (por exemplo, por meio de programas de aprendizado para a vida inteira, alfabetização e educação de adultos, e treinamento profissional); (b) aumentar a capacidade dos pobres de conseguir melhores empregos (por exemplo, utilizando serviços específicos de intermediação e esquemas de informação sobre ofertas de trabalho), e (c) outras atividades para aumentar a produtividade (como os projetos de desenvolvimento rural, microcrédito, etc.). Também são necessários esforços proativos de contato com as populações de difícil alcance, como os indígenas e quilombola. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 49-50).

A educação é pautada na formação para o trabalho simples, uma vez que a prioridade do ponto de vista do capital é o aumento da produtividade da força de trabalho que garanta, além da reprodução das condições materiais de vida, a coesão social e o consentimento ativo dos dominados. Para Neves (2008, p. 115), as políticas compensatórias assumem o “papel político-ideológico fundamental de instrumento da nova pedagogia da hegemonia”. As políticas sociais adotadas pelo Governo Lula se articulam ao processo de flexibilização/precarização⁵³

⁵³ Antunes (2008, p. 4) aponta o padrão de acumulação que surge a partir dos anos 1970 e evidencia a reestruturação do capital em escala global, de maneira que o trabalho precário foi redesenhado sob novas e velhas modalidades de trabalho. Em âmbito mundial, o capital teve o objetivo de recuperar as formas econômicas, políticas e ideológicas da dominação burguesa. Proliferaram, a partir de então, as distintas formas de “empresa enxuta”, “empreendedorismo”,

do trabalho, com direitos sociais e trabalhistas, especialmente, a saúde, educação e a previdência social que estão sendo retirados dos trabalhadores. Do ponto de vista de Druck e Filgueiras (2007, p. 30),

[...] essas políticas de combate à pobreza reduzem, momentaneamente, as carências das populações mais miseráveis, as mesmas estão, de fato, inseridas numa lógica mais geral liberal e num programa político conservador e regressivo socialmente, próprios da nova fase por que passa o capitalismo sob hegemonia do capital financeiro.

“cooperativismo”, “trabalho voluntário” etc., dentre as mais distintas formas alternativas de *trabalho precarizado*. E os capitais utilizaram expressões que, de algum modo, estiveram presentes nas lutas sociais dos anos 1960, como *controle operário*, *participação social*, para dar-lhes outras configurações, muito distintas, de modo a incorporar elementos do discurso operário, porém *sob clara concepção burguesa*. O exemplo das cooperativas talvez seja o mais eloquente, uma vez que, em sua origem, as cooperativas eram reais instrumentos de luta e defesa dos trabalhadores contra a precarização do trabalho e o desemprego. O que fazem os capitais em escala global: criam cooperativas *falsas*, como forma de tornar ainda mais precários os direitos do trabalho, quando não sua destruição. Sabemos que as cooperativas *originais*, criadas autonomamente pelos trabalhadores, têm um sentido coletivo, em oposição ao despotismo fabril e ao planejamento gerencial, sendo por isso um real instrumento de minimização da barbárie, de luta e ação contra o desemprego estrutural, consistindo também num efetivo embrião de exercício autônomo da produção coletiva dos trabalhadores”. Para Antunes (2008, p. 6-7) “o mesmo quadro de precarização se pode presenciar quando se analisam as diversas modalidades de ‘flexibilização’ do trabalho, que trazem, de modo embutido, diferentes formas de precarização. [...] Dentre as distintas formas de flexibilização – em verdade precarização – podemos destacar a salarial, de horário, funcional ou organizativa, dentre outros exemplos. A flexibilização pode ser entendida como ‘liberdade da empresa’ para desempregar trabalhadores; sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; liberdade, sempre para a empresa, para reduzir o horário de trabalho ou de recorrer a mais horas de trabalho; possibilidade de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho exige; possibilidade de subdividir a jornada de trabalho em dia e semana, segundo as conveniências das empresas, mudando os horários e as características do trabalho (por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível etc.), dentre tantas outras formas de precarização da força de trabalho”.

As políticas sociais, entretanto, mais especificamente o Programa Bolsa Família, assumem no Governo Lula a função de amortecimento de tensões sociais dentro do projeto liberal de sociedade, pois elas

[...] não têm capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. De fato, apenas funcionaliza a pobreza, mantendo em permanente estado de insegurança, indignação e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política para objetivos estranhos aos seus reais interesses. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p.30).

Ou ainda, de acordo com Saviani (2007, p. 208),

A política social é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter antissocial da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projeta sobre a 'política social' o seu caráter antissocial, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações tóxicas que concorram para a preservação da ordem existente.

Neste contexto, Neves (2008) discute a importância da educação escolar no processo de luta da classe trabalhadora, como espaço de disputa de concepções de mundo. Para a autora, a escola

Vem se constituindo também em demanda da classe trabalhadora para o exercício de tarefas simples e complexas na produção de vida e também para a compreensão das relações sociais historicamente constituídas e do seu lugar nessas relações. A escola pode ser útil à classe trabalhadora como instrumento de barganha por melhores condições de trabalho, como instrumento da formulação de uma concepção de mundo emancipatória das relações sociais vigentes. Mas, para que a educação escolar se transforme efetivamente em instrumento de conscientização da classe, ela precisa superar a sua sempre crescente subsunção aos imperativos técnicos e ético-políticos da mercantilização da vida, privilegiando na sua estruturação curricular a omnilateralidade e a politecnicidade. (NEVES, 2008, p. 29).

Desse modo, faz-se necessário que nos indagemos sobre nossa posição mediante o processo de formação das consciências, objetivo de luta da classe trabalhadora, que rompe com a lógica conformadora do capital, como adverte Mészáros (2008, p. 47):

O que precisa ser confrontado e alterado fundamentalmente é todo o sistema de internalização, com todas as suas dimensões, visíveis e ocultas. Romper com a lógica do capital na área da educação equivale, portanto, a substituir as formas onipresentes e profundamente enraizadas de internalização mistificadora por uma alternativa concreta abrangente.

Tomamos as palavras de Leher (2009, p. 245): “a nossa tarefa civilizatória não pode ser outra que a busca de um real universalismo para que a escola pública possa ser espaço sonhado pelos lutadores da Comuna de Paris (1871): a escola unitária, que conjuga ciência, arte, tecnologia, cultura e forte base histórico-social”, aí reside o desafio da classe trabalhadora.

Fica evidente pela análise dos documentos nacionais do Programa Bolsa Família e do BM, no entanto, que, entre 2003 e 2010, a educação foi definida pelo Governo Lula e pelo Banco Mundial como formação de capital humano e voltada ao mercado de trabalho e/ou o empreendedorismo, pois o que importa é formar força de trabalho com pouca qualificação ou induzir o investimento em negócio próprio, tornando o receptor um empreendedor⁵⁴. Ainda, encontramos uma ideia disseminada que responsabiliza o indivíduo por sua pobreza.

⁵⁴ Segundo Coan (2010, p. 15-16), “A temática do empreendedorismo e sua vinculação ao campo educacional ganhou relevo nos últimos tempos. A expansão de pesquisas e projetos que visam a educar para o empreendedorismo expressam o desejo e a necessidade de se formar um trabalhador de novo tipo caracterizado como trabalhador/empreendedor com perfil e espírito inovador, criativo e proativo, capaz de criar seu próprio negócio ou agir como se fosse dono da organização ou como intraempreendedor evidenciando o caráter liberal centrado no papel social do indivíduo abstraído das determinações estruturais, notadamente de ordem econômica. Essa proposição de educar para o empreendedorismo precisa ser questionada. [...] A educação para o empreendedorismo tem o propósito de formar o homem de novo tipo: o trabalhador/empreendedor e, de modo simultâneo, construir um novo modelo de escola: a escola empreendedora”.

Pela documentação, evidenciamos uma conexão entre o Programa Bolsa Família e o Banco Mundial, qual seja: ao se investir nas pessoas mediante a educação, a saúde, o emprego, a cultura, resolver-se-ia o problema da pobreza. Entretanto, tal problema não é geracional nem conjuntural, é um problema econômico-político estrutural, próprio do capitalismo contemporâneo, portanto, estas estratégias obscurecem a realidade experimentada pelos trabalhadores brasileiros.

O Programa Bolsa Família, como política focalizada e compensatória, consubstancia a proposta política e de financiamento do Banco Mundial e isto justifica as condicionalidades nas áreas de educação e saúde básicas, pois faz parte das proposições definidas pelo BM para o combate à pobreza na lógica seletiva e emergencial de programas focalizados. Tais orientações, como referido, não derivam de imposições unilaterais, mas de um pacto entre frações de capital, nacional e internacional.

Outra constatação está vinculada à continuidade da educação no Ensino Médio e/ou Ensino Superior e à ideia de futuro, entretanto, o incentivo do governo se dá por meio de instituições privadas pelo Programa Universidade para Todos (Prouni)⁵⁵. Dessa forma, comprovamos a hipótese de que a formação de capital humano se articula à formação para o trabalho simples, bem como ao exército de reserva.

⁵⁵ Mancebo (2009, p. 10), em um projeto de pesquisa intitulado *Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB*, argumenta que o “Programa Universidade para Todos (ProUni) criado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, reconhecido como a atual reforma da educação superior no Brasil – para alguns Contrarreforma –, não foge à regra. A compra de vagas na iniciativa privada, a anunciada abertura de dezenas de novos campi e a criação de novas universidades federais, sem a necessária contrapartida da área econômica, configuram um quadro de expansão preocupante, pois focam o ensino, com perda da qualidade. A prevalecer a ideia de promover a expansão às custas de um incremento significativo na relação alunos/docente, alcançado por meio de aumento da dedicação docente à sala de aula, da alocação de um maior número de alunos por turma e, sobretudo, graças ao esperado uso de técnicas de ensino a distância, cujo caso exemplar é o da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), ter-se-á a continuidade de uma expansão do acesso sem garantias de qualidade, que longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior de qualidade a que são submetidos os setores mais pobres da população”.

Desse modo, ao ler Mészáros (2008, p. 27), refletimos que “limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Contra a intolerância dos ricos, a intransigência dos pobres. Não se deixe cooptar. Não se deixe esmagar. Lutar sempre!”

(Florestan Fernandes)

Na investigação desenvolvida para esta dissertação, propusemos a analisar o papel da Educação no Programa Bolsa Família no Governo Lula, no período entre 2003 e 2010. O Programa, central na política social de combate à pobreza, foi criado pela Lei n. 10.836, de nove de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004b).

Tivemos como objetivo principal, em nosso trabalho, compreender as relações entre a política social e, no seu interior, a educacional, a política de combate à pobreza no Brasil, suas articulações com as diretrizes do Banco Mundial e as questões econômicas. Vislumbramos, também, aprofundar uma análise com base na concepção materialista-histórica, prisma que permitiu compreender seu papel na sociedade capitalista periférica.

No processo de pesquisa, partimos da análise do PBF no Governo Lula (2003-2010) e demarcamos seus traços em comum com o Banco Mundial. Evidenciamos o fato de que o PBF, ao transformar a Educação em uma condicionalidade, configurou-se uma estratégia de criação de consenso em torno de um projeto de poder, no qual a ideia de combate à pobreza é central. Essa forma de tratar a Educação se liga ao objetivo de construir uma ideologia cujo papel é o de produzir o consenso em torno das ideias dominantes e do apassivamento da população, segundo expressão de Lucia Neves (2005).

Em nosso entender, a Educação é chamada a solucionar um problema cuja causa não é encontrável em si, mas no modo como a sociedade capitalista se organiza e estabelece suas relações sociais – no interior das relações entre capital e trabalho –, de modo que cumpre um papel de conformadora de sujeitos frente às desigualdades sociais. Essa forma de considerar a educação produz uma racionalização, pela qual as causas dos problemas socioeconômicos são deslocadas de seu terreno de produção – a economia – e alocadas no campo educacional, ao qual também caberia sua solução.

Também percebemos uma conexão entre o Programa Bolsa Família e o Banco Mundial, à medida que ambos preconizam a ideia de

que, ao se investir nas pessoas mediante a educação, a saúde, o emprego e a cultura, o problema da pobreza estaria resolvido. Tal problema, porém, não é geracional nem conjuntural. Como vimos, a questão é econômica, estrutural, própria do capitalismo contemporâneo. Estas estratégias, portanto, obscurecem a realidade experimentada pelos trabalhadores brasileiros.

Constatamos que o Bolsa Família, como política focalizada e compensatória, consubstancia a proposta política e de financiamento do Banco Mundial, o que justifica as condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social, pois fazem parte da agenda definida pelo BM para o combate à pobreza, na lógica seletiva e emergencial de programas focalizados. Tais orientações, como referimos, não derivam de imposições unilaterais, mas de um pacto entre frações de capital nacional e internacional.

O exame da produção acadêmica permitiu identificar o que os intelectuais, neste trabalho reunidos, pensam sobre a temática. Entre os 19 textos selecionados, predomina a evidência de que tanto o governo brasileiro como organismos internacionais conceituam a pobreza como uma questão geracional, como falta de oportunidades, incapacidade de satisfazer as necessidades básicas ou, simplesmente, como insuficiência de renda.

Alguns autores (BRITTO, 2007; MESQUITA, 2007; PINTO, 2008; REIS, 2009; FELICETTI, 2010, entre outros) discutem a pobreza como fruto da sociedade capitalista, desigual, historicamente dividida em classes sociais. Ao descreverem o modo pelo qual o Governo Lula desenvolve seu projeto de poder, favorece ao leitor a compreensão do discurso de convencimento de Lula à população brasileira. Ressaltamos que, entre os pesquisadores, há um consenso em torno do Programa Bolsa Família como política desencadeada pelo Governo Lula. Por outro lado, percebemos que há autores, embora poucos (FIGUEIREDO, 2008; TORRES, 2007; FREITAS, 2007; entre outros), que consideram que a gestão do Governo Lula para o combate à pobreza não transforma a estrutura de concentração de renda no país e tampouco há distribuição de renda; ao contrário, a pobreza de uma classe social é confirmada pela riqueza da outra. Por isso, neste projeto de gestão, a Educação se torna imprescindível para educar para o consenso e o conformismo.

Nossa investigação acerca do Programa Bolsa Família mostrou, ademais, que a política social de enfrentamento da pobreza do Governo Lula está relacionada diretamente com a política de combate à pobreza

proposta pelo BM, conclusão confirmada pela documentação do PBF e do BM consultada.

Assinalamos que tal documentação possibilitou compreender o Programa e as nervuras que o estruturam, seu contexto histórico, econômico, político e social, que obscurecem as principais linhas contidas nas relações sociais do modo de produção capitalista que, para Netto (2010, p. 136), “não é tão-somente produção e reprodução de mercadorias e de mais-valia; é produção e reprodução de relações sociais”.

Deste modo, entendemos que as políticas sociais brasileiras, sobretudo o Programa Bolsa Família, são produto das relações capitalistas hegemônicas e expressam as mediações exigidas pelas tensões derivadas das disputas históricas travadas entre interesses de classes antagônicas (XAVIER; DEITOS, 2006).

O fio condutor da política social do Governo Lula promove a coesão em torno de seu governo. No conceito de pobreza, disseminado tanto pelo governo quanto pelo BM, defende-se que o sujeito deve se auto-responsabilizar por seu eventual fracasso – ou sucesso. No primeiro caso, a saída sugerida é o desenvolvimento do espírito empreendedor por meio do qual o sujeito teria boas condições de existência alcançadas.

Outra constatação se refere à formação do capital humano, articulada ao trabalho simples, bem como à produção do exército de mão-de-obra de reserva. Ser pobre, nessa concepção, é não ter tido a oportunidade de sair da pobreza, razão pela qual a política é a de investir nas pessoas a fim de que elas sejam as responsáveis pelo direcionamento de suas vidas e também possam romper com o ciclo geracional da pobreza – isto é, que trabalhem ou, mais precisamente, que tenham seu trabalho explorado. A pobreza geracional seria supostamente quebrada pela educação de crianças e adolescentes.

O conceito de pobreza possui definições diversas na documentação do Programa Bolsa Família e do Banco Mundial. Tais definições são ideológicas e toldam as causas históricas e econômicas da pobreza. As explicações apresentadas são conjunturais, de ordem administrativa. Atribui-se sua solução a medidas de governabilidade; suas causas são reduzidas a efeitos que seriam solucionáveis.

A Educação tem assumido, progressivamente, papel importante como estratégia política para a redução da pobreza, de maneira que deriva para a assistência social e recupera a ideia “salvacionista” e “redentora”. Por seu intermédio, o pobre poderá sair da situação de

pobreza, aumentará sua produtividade, terá maiores oportunidades, romperá com o círculo intrageracional da pobreza. Confirmamos a hipótese de que a educação faz parte das estratégias político-ideológicas da globalização, no processo de implementação das políticas de ajuste econômico, em busca de manter a pobreza sob controle. Também percebemos o quanto tais discursos trazem para o indivíduo a responsabilidade por sua própria condição de pobreza. Fica evidente que o papel da educação como condicionalidade para o PBF leva à compreensão de sua relação com a construção de estratégias que obscurecem as relações entre capital e trabalho. Identificamos que a educação cumpre uma tarefa ideológica, regida pelo capital, de manter a sociedade como está.

Para Neves (2008, p. 115), as políticas compensatórias assumem o “papel político-ideológico fundamental de instrumento da nova pedagogia da hegemonia”. Por sua vez, Xavier e Deitos (2006) entendem que as medidas do Estado de atribuir à educação, especialmente ao processo de escolarização, a função de solucionar a pobreza, cumpre a finalidade ideológica de nublar os embates sociais tensionados pela discussão do acesso da classe trabalhadora às necessidades humanas básicas.

Para o Banco Mundial, o investimento na educação e na saúde básicas contribui para a inserção do sujeito no mercado de trabalho, de maneira que a força de trabalho do pobre seria o seu maior bem. Sob tal visão, cabe ao Estado ampliar o conjunto de oportunidades para os pobres, com investimento em políticas específicas, o que faria aumentar sua contribuição econômica para a sociedade e, conseqüentemente, reduzir por si a pobreza do país. Em desacordo com essa leitura da realidade, resta-nos questionar: como entendemos que seja o papel da educação para além do que é proposto no Programa Bolsa Família ou para além do papel da educação como formação de capital humano como é recomendado pelo Banco Mundial?

Buscamos respondê-la com base nas palavras de Leher (2010 p. 410): “[...] os educadores comprometidos com a emancipação humana, frente à expropriação e à exploração, precisam alargar o campo de alianças, inserindo a luta pela educação pública unitária na agenda das lutas sociais mais amplas contra a mercantilização da educação”. A educação deve ser pensada no âmbito da luta de classes, como campo em movimento e em disputa. Deve ser entendida de modo específico e regida pela classe trabalhadora, isto é, uma educação que forneça os elementos e as condições necessárias à emancipação humana e à

formação do ser humano (LEHER, 2003). Assim, deixaria de ser pensada como formação de capital humano, como os intelectuais da burguesia e organismos multilaterais o fazem na elaboração e implementação de suas políticas. Apoiadas em Evangelista (2008, p. 561) persistimos em nossa convicção de que “em poucas e vitais palavras: é lutar contra ‘a exploração, a opressão, a dominação e a alienação – isto é, contra o domínio do capital’, tarefa inexoravelmente educacional, ainda que não só”, e em Neves (2008), de que a educação escolar é um espaço de disputa de concepções de mundo.

Diante desse cenário, não é possível ficarmos somente em volta de nós mesmos e desconsiderarmos que “somos sujeitos históricos, capazes de apropriar-nos da dimensão pública da escola e do conhecimento como direito social, capazes de lutarmos pela socialização dos bens culturais e materiais” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 539). Nessa arena, portanto, a disputa pelo projeto de uma educação pautada para além do capital deve prevalecer como presença e horizonte da luta da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2006.

ANDERSON, Perry. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **Século XXI: Nova Era da precarização estrutural do trabalho?**. Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho - São Paulo, 28 e 29 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/dominios/CTN/anexos/Mesa%201%20-%20Ricardo%20Antunes%20texto.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Vozes dos Pobres**: relatório nacional para o Brasil. Brasília, DF, maio 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

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/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/24/000020953_20080724142853/Rendered/PDF/361160PORTUGUESE0BOX0327393B.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento mundial**: equidade e desenvolvimento. Washington, DC, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia de parceria com o Brasil**: 2008-2011. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1220388091471/EPBrasil2008.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Documento de avaliação do projeto sobre a proposta de empréstimo para programas adaptáveis no valor de US\$572,2 milhões a República Federativas do Brasil para o projeto Bolsa Família em apoio à primeira fase do Programa Bolsa Família**. 2004. Tradução de: Regina Cláudia. Disponível em: <<http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/W>

DSP/IB/2004/06/10/000160016_20040610095010/Rendered/PDF/285440orig.pdf>. Acesso: 25 nov. 2011.

BARROS, Manoel de. **Poesia Completa**. São Paulo: Leya, 2010.

BORGES, André. **Governança e Política Educacional**: A agenda recente do Banco Mundial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, junho, 2003/ vol. 52. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo, Brasil. Pp. 125-138. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BID. **Empréstimo de investimento**. [S. l.], [2013?]. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/financiamento-do-bid/emprestimos-de-investimento,6056.html>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 10 abril de 2011.

BRASIL. **Decreto n. 5.209, de dezessete de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 10 abril de 2011.

BRASIL. MDS. **Lúcia Modesto, diretora do cadastro único, assume Secretaria de Renda de Cidadania do MDS**. Entrevistada por: Mariana Moreira. 04 nov. de 2008. Brasília: MDS, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/lucia-modesto-diretora-do-cadastro-unico-assume-secretaria-de-renda-de-cidadania-do-mds>>. Acesso em 05 out. 2011.

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

BRASIL. **Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral**: concepções e práticas na educação brasileira. Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília: MEC; UFPR; UNB; UNIRIO; UFRJ; UERJ; UFMG; ULBRA, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à fome. **Bolsa Família:** cidadania e dignidade para milhões de brasileiros. Brasília, DF: MDS, 2010a. Acesso em: 05 abril 2011.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de desenvolvimento do milênio:** relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010b. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 05 abril 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Brasil Alfabetizado.** Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?itemid=817&id=12280&option=com_content&view=article>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. MDS. **Relatório de Gestão do exercício de 2011.** Relatório de Gestão do exercício de 2011 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinárias anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa TCU nº 108/2010 e da Portaria TCU nº 123/2011. Março de 2012. Brasília: MDS, 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 25 out. 2012.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Condicionalidades:** bolsa família. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Bolsa Família:** Orientações e Técnicas. Brasília, DF, 2012d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/sites/banner-internas/praticas-inovadoras-bf-planseq/arquivos/orientacoes_tecnicas_-_secom.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Apresentação.** Brasília, DF, 2012e. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o IDEB?** Brasília, DF, 2012f. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=5>. Acesso em: 6 nov. 2011.

BRASIL. Fome Zero. **Conceito**. Brasília, DF, 2012g. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 5 jun. 2011.

BRASIL. MDS. BOLSA FAMÍLIA INFORMA. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Nº 301, 17 de janeiro de 2012h. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe%20no%20301%20-%20ATUALIZACaO%20CADASTRAL.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade**: condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17451:acompanhamento-da-frequencia-escolar-de-criancas-e-jovens-em-vulnerabilidade-condicionalidade-em-educacao-do-programa-bolsa-familia-pbf-novo&catid=194:secad-educacao-continuada>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Mais Educação**. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content&view=article/>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal em gráficos. **Evolução do valor total do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Apresentação**. Brasília, DF, 2013d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 9 jan. 2013.

BRITTO, Luciana de Araújo. **Bolsa Família e as múltiplas faces da pobreza**: econômica, social e política. 2007. 135 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2007. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=20071831005012021P0>>. Acesso em: 5 set. 2011.

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista economia contemporânea**, Rio

de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, ago. 2010. ISSN: 1415-9848.
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v14n2/v14n2a03.pdf>>.
Acesso em: 8 set. 2011.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza.
Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 24, p. 183-191,
set./dez. 2003. ISSN: 1413-2478. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>>. Acesso em: 30 out.
2010.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação
mundial predominantemente financeiro. In: **Praga: estudos marxistas**,
São Paulo, n. 3, p. 19-46, set. 1997.

COAN, Marival. **Educação para o Empreendedorismo: implicações**
epistemológicas, políticas e práticas. 2010. 540 p. Tese (Doutorado em
Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC,
2010.

CORAGGIO, José Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação:
sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de;
WARD, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Org.). **O Banco Mundial e**
as políticas educacionais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma**
análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São
Paulo: Cortez, 2006.

DEITOS, Roberto Antonio; XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado.
Estado e Política Educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antonio;
RODRIGUES, Rosa Maria (Org.). **Estado, Desenvolvimento,**
Democracia & Políticas Sociais. Cascavel, PR: EDUNOESTE, 2006.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste
fiscal: as duas faces do Governo Lula. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p.
24-34, jun. 2007.

ESMANHOTTO, Marialda. **O significado da educação para as mães**
do Programa Bolsa Família na grande Curitiba: uma abordagem da
psicologia social comunitária. 2009. 100p. Dissertação (Mestrado em
Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2009.

Disponível em:

<<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=200910140001016001P0>>. Acesso em: 5 set. 2011.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Niterói, RJ, ano 10, n. 15, p. 1-29, 2012. Disponível em:

<<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida O. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE HISTORIA DE LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA, 7. 2005, Quito. **Anais...** Quito: CIHOLA, 2005.

EVANGELISTA, Olinda. *Apontamentos para o trabalho com documentos de Política Educacional*. 2009. Disponível em: <http://www.dfe.uem.br/texto.Olinda.PDF>. Acesso em: 18 agosto 2011.

FELICETTI, Adriana Aparecida. **Bolsa Família e Desempenho Escolar**: Avaliação de uma política pública no município de Videira (SC). 2010. 152 p.. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, SC, 2010. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2010141007018001P0/>>. Acesso em: 5 set. 2011.

FIGUEIREDO, Irene Marilene Zago. A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 19, n. 1, jan./abr. 2008.

FIGUEIREDO, Maria do Amparo Caetano. **Inclusão educacional na exclusão**: políticas de renda mínima. 2008. 220 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2008. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=20081024001015001P4>>. Acesso em: 1 out. 2010.

FONTES, Virgínia. A espiral capital-imperialista. In: FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação Trabalho e Educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W. (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, SC, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100008&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2010.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli; LAGO, Mara Coelho de Souza; SILVA, Elizabeth Farias. Programa Bolsa Família em Florianópolis: velhas questões, outros olhares. In: SARMENTO, Hélder Boska de Moraes (Org.). **Serviço Social: questões contemporâneas**. Florianópolis, SC: Ed. UFSC, 2012. p. 75-104.

GALVÃO, Roberto Carlos Simões. Bolsa Família, educação e cidadania. **Revista Eletrônica de Educação**, ano 2, n. 3, ago./dez. 2008. Disponível em:

<http://web.unifil.br/docs/revista_eletronica/educacao3/Artigo2.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, São Paulo, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov.2001.

IANNI, Octavio. **Dialética e Capitalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988.

IVO, Anete Brito Leal. A “destituição” do social: Estado, governo e políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores. 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.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Tradução de Célia Neves e Alderico Torfóbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAURELL, A. C. (Org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEHER, Roberto. Educação no capitalismo dependente ou exclusão educacional? In: MENDONÇA, Sueli Guadalupe de Lima; SILVA, Vandei Pinto da; MILLER, Stela (Org.). **Marx, Gramsci e Vigotski**:

Aproximações. Araraquara, SP: Junqueira & Marin; Marília, SP: Cultura Acadêmica, 2009.

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

LEHER, Roberto. Educação no Governo Lula da Silva: Reformas sem projeto. Revista Adusp. Maio de 2005. pp 46-54.

LEHER, Roberto. O Governo Lula e os movimentos sociais. In: OSAL (Buenos Aires) n. 10, abril de 2003.

MAGALHÃES, Rodrigo Tavares; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. O princípio democrático e constitucional da dignidade da pessoa humana e a existência do Programa Bolsa-Família: apontamentos sobre direitos elementares dos cidadãos de baixa renda. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, Erechim, RS, v.3, n. 7, p. 163-172, jun. Disponível em: <<http://reid.org.br/arquivos/REID-007.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2011.

MANCEBO, Deise. **Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB** (Projeto de Pesquisa). GT Política de Educação Superior ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - REDE UNIVERSITAS/Brasil. 2009. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/projetouniversitas.pdf>. Acesso em 25 jan. 2013.

MARI, Cezar Luiz de. **“Sociedade do Conhecimento” e Educação Superior na década de 1990: o Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de *Midas***. 2006. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2007753001010035P1>. Acesso em: 5 set. 2011.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família**. 2008. 78 p.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008. Disponível em:

<<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2008632002017029P5>>. Acesso em: 5 set. 2011.

NEVES, Lúcia M. W. (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia M. W. (Org.) **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

NETTO, José Paulo. **Economia política: uma introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Clonagem** – Sem vergonha, o Brasil continuará sua rota na direção do capitalismo total. Mas seguirá batendo recordes de desigualdade moderna. In: Piauí, ed. 61 – Tribuna Livre de Luta de Classes, Out. 2011. Disponível em:

<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-61/tribuna-livre-da-luta-de-classes/a-clonagem>. Acesso em: 25 nov. 2011.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PINTO, José Alexandre Barbosa. **Análise do Programa Bolsa Família como política pública para inclusão social do município de Lagoa do Carro**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2008. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2008725001019016P4>>. Acesso em: 10 out. 2010.

QUINO. **Toda a Mafalda**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

REIS, Alessandra Crystian Engles dos. **Bolsa Família: Uma análise dos resultados sob a óptica educacional**. 2009. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2009. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/>

capesdw/resumo.html?idtese=20094433004110040P5>. Acesso em: 5 set. 2011.

REISDORFER, Lara A. L. **Outro olhar do mesmo lugar: ações sócio-educativas no Programa Bolsa-Família**. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, 2008. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2008641006011004P3>>. Acesso em: 10 out. 2010.

RODRIGUEZ, Alberto; DAHLMAN, Carl; SALMI, Jamil. **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/Conhecime ntoeInovacaolivrocompletoPortugues.pdf>>. Acesso em: 20 maio de 2011.

SADER, Emir. Prefácio. In: MÉSZAROS, István. **A educação para além do Capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

SANTOS, Anne Caroline de Almeida et al. 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: 9 set. 2011.

SAVIANI, Demerval. Demerval Saviani: entrevista. Entrevista à SINPRO. **Expressão Sindical do SINPRO: sindicato dos professores e professoras de Guarulhos**. Guarulhos, SP, p. 2, jul./ago. 2007. Disponível em: <http://www.sinproguarulhos.org.br/informativos/expressaosindical/expressaosindical_004.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

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

SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010b.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, Florianópolis, SC, v. 10, n. 1 p. 86-94, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2011.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Roselâne Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 427-446, jun./dez. 2005.

SHIROMA, Eneida O.; EVANGELISTA, Olinda. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, set/dez. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p.1429-1439, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006>. Acesso em: 8 set. 2011

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424). Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 20 maio de 2011.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. **A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída auto-sustentada do Programa**. 2009. 184 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>

resumo.html?idtese=20091631011012004P5 >. Acesso em: 10 out. 2010.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: universalização X focalização – subsídios para o debate. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, IPEA, Rio de Janeiro, p. 122-126, ago. 2003.

TRICHES, Jocemara. **Organizações Multilaterais e Curso de Pedagogia**: a construção de um consenso em torno da formação de professores. (Dissertação de Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: PPGE; UFSC, 2010.

TORRES, Denise Miranda. **Os limites do Bolsa Família como instrumento de justiça social**. 2007. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2007. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=20071131003010044P1>>. Acesso em: 5 set. 2011.

UGÁ, Vivian Dominguez. “**A questão social como “pobreza”**”: crítica à conceituação neoliberal. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

VIEIRA, Evaldo Amaro. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, 17 p., apr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciissuetoc&pid=0101-662820120002&lng=pt&nrm=iso>>. Acesso em: 20 out. 2012.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e avaliação da educação básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 144-159, jun. 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 out. 2010.