

POLÍTICAS SOCIAIS E CONDICIONALIDADES: A QUESTÃO EDUCACIONAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

SOCIAL POLICIES AND CONDITIONALITIES: THE EDUCATIONAL QUESTION IN FAMILY SCHOLARSHIP PROGRAM

TORRES, Julio Cesar¹

email: julio@ibilce.unesp.br

Resumo

O artigo tem como objetivo abordar o processo de universalização dos mínimos sociais no Brasil por meio da unificação das políticas de transferência de renda do Governo Federal com a criação do Programa Bolsa Família em 2004, enfatizando-se a exigência da contrapartida educacional dos beneficiários. Procuramos contextualizar o estudo a partir da denominada nova questão social sugerida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995) e, ainda, de que maneira o pressuposto de se exigirem condicionalidades das famílias assistidas para a concessão de benefícios sociais representa uma reinterpretção do paradigma clássico de Welfare State.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; condicionalidades; contrapartida educacional.

Abstract

The paper aimed to analyse the universalization process of the social minimum in Brazil through the unification of Federal Government social programs along the creation of the Family Scholarship Program in 2004 emphasizing the requirement of the educational counterpart by the beneficiaries. This study is based on the new social issue discussed in Castels (1995) and Rosanvallon (1995) and how the idea of demanding conditionalities of the families attended for the concession of social benefits could be representing a reinterpretation of the classic paradigm of Welfare State.

Keywords: Family Scholarship Program; conditionalities; educational counterpart.

1. INTRODUÇÃO

A garantia de igualdade de condições para a permanência do educando em sua trajetória escolar, no âmbito da educação básica, não se apresenta como novidade, mas tal fato ganha maior relevância quando este princípio é consagrado em

nossa mais recente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em seu art. 3º, I. (BRASIL, 1996)

Diversos estudos apontam haver uma relação direta entre exclusão social e afunilamento educacional. Em média, os mais pobres, quando não providos de condições socioeconômicas

mínimas, tendem a frequentar a escola por poucos anos e, por conseguinte, engrossam sobremaneira as taxas de evasão escolar, não atingindo, assim, o período de tempo esperado para a escolarização básica obrigatória. (TAFNER, 2006)

Muito embora ações no sentido de se garantir o estabelecimento de mínimos sociais como forma de atendimento das necessidades básicas do cidadão não sejam tão recentes na história das políticas sociais, no caso brasileiro, em especial no período pós-Constituição de 1988, essa discussão assume parcela significativa da agenda política nacional.

Visando ao apontamento da interface da política educacional brasileira contemporânea com a política pública de assistência social no desenho institucional do Programa Bolsa Família, procuramos apontar que a contrapartida educacional das famílias beneficiadas (aqui entendida como a obrigatoriedade da matrícula dos filhos no sistema público de ensino) indica um novo paradigma de proteção social, se apreendermos o desenvolvimento histórico das políticas sociais no Brasil.

Parte-se de uma perspectiva que contempla a intersectorialidade no planejamento das políticas governamentais. Se a LDBEN/1996 indica a permanência escolar como uma premissa da política educacional, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº. 8.742/93) prevê a garantia de uma renda social mínima como forte diretriz para a política pública de assistência social:

Art. 1º. A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (grifos nossos)

Nossa intenção é discutir as condicionalidades impostas atualmente pelas políticas sociais de garantia de uma renda social mínima aos beneficiários dos programas de transferência de renda e, sob alguns aspectos, abordar a inter-relação entre as políticas públicas de educação e assistência social no Brasil a partir dos anos de 1990. Esse período recente é marcado pelo processo, também de caráter mundial, de reestruturação dos sistemas de proteção social no contexto da nova questão social. (CASTELS, 1995; ROSANVALLON, 1995)

As iniciativas para o estabelecimento de mínimos sociais sob a forma de transferência de uma renda monetária às famílias em situação de vulnerabilidade social pressupõem, na maior parte dos casos, a lógica da contrapartida (imposição de condicionalidades para o recebimento dos benefícios sociais) dessas famílias com relação à educação de seus filhos, ou seja, o recebimento do benefício social na forma de uma “renda mínima garantida” impõe às famílias pobres brasileiras a obrigatoriedade da frequência de suas crianças e adolescentes na escola.

2. O DEBATE DA RENDA SOCIAL MÍNIMA OU RENDA CIDADÃ

Observa-se um novo mecanismo de

universalização e complementação da renda dos cidadãos, a chamada alocação universal, que, nas literaturas política e econômica recentes, assume o nome de “renda social mínima” ou “renda cidadã”.

Essa política é compreendida como sendo uma transferência, por parte da sociedade, de alguma forma de ganho a indivíduos, independentemente de sua contribuição na produção direta da riqueza social, ou seja, seria o direito a uma renda sem necessariamente ter desenvolvido um trabalho economicamente produtivo de forma direta. Seria a ideia da apropriação, por parte da sociedade estruturalmente excluída, da riqueza socialmente produzida.

Essa política de proteção social apresenta um fato novo no processo de universalização do acesso aos seguros sociais, uma vez que, na concepção da renda social mínima, esta se caracteriza pelo direito irrestrito a certos benefícios, ainda que algumas vezes de forma excludente e hierarquizada, sem o indivíduo haver necessariamente contribuído anteriormente para o sistema de seguridade social, o que representa, já de antemão, um enorme diferencial ao modelo anterior.

O fundo público que deve financiar tais serviços sociais seria constituído pelas contribuições rateadas pelo conjunto da sociedade. Outra grande novidade em questão é que, por meio também desse fundo social administrado pelo Estado, a renda social mínima constitui-se em um mecanismo de transferência de moeda e não de um serviço social específico, como habitualmente podemos observar

nas políticas sociais tradicionais.

Desse modo, a renda social mínima pode ser interpretada como a emergência de um novo modelo de intervenção na questão social, pois se constituiria em outro padrão de política socioeconômica. Alguns questionamentos são colocados a respeito da vinculação teórica e ideológica de tal propositura:

Afinal, trata-se de um mecanismo neoliberal vinculado ao desmanche de políticas sociais e favorecimento do mercado ou de um mecanismo redistributivo, de equidade ou discriminação positiva, por isso parceiro de políticas de justiça social? (SPOSATI, 1997, p. 7)

A respeito dessa indagação indicada por Sposati (1997), coloca-se como premente a discussão da política de renda social mínima no que diz respeito a sua definição teórico-conceitual no campo das ciências sociais. Longe de ser classificada simplesmente como uma política econômica, já é dado como fato que a renda social mínima interfere diretamente no padrão de seguridade social e de cidadania da sociedade.

Assim, seu estudo envolve, necessariamente, uma abordagem multidisciplinar.

Ainda no tocante à importância das políticas de seguridade social que vêm acompanhando o desenvolvimento histórico do capitalismo, enquanto modo de produção de mercadorias, O'Connor (1977, p. 164) afirma que “o capitalismo também é, até certo ponto, a história das políticas e programas previdenciários do Estado. O auxílio governamental remonta pelo menos ao início do

século XVI e seu perfil geral não foi alterado”.

Outro aspecto importante relacionado a essa política de garantia de uma renda social mínima é o fato de que, frequentemente, ela vem recebendo também a denominação de renda cidadã ou renda de cidadania.

O que está implícito nessa denominação é a relação que se estabelece entre exclusão/inclusão social e cidadania. Na sociedade capitalista, o estatuto de cidadania é determinado pela renda de seus cidadãos, proporcionado pelo lugar ocupado na divisão social do trabalho, o que, de alguma forma, determina sua forma de participação no mundo das mercadorias, ou seja, na esfera da economia de mercado.

Dessa forma, sugere-se que políticas de garantia de uma renda social mínima podem estar contribuindo para uma (re)inserção de cidadãos excluídos do universo do consumo privado capitalista. Nesse sentido, O'Connor (1977, p. 167) já observara a problemática da exclusão social característica da sociedade capitalista moderna:

Incapazes de conseguir emprego nas atividades monopolistas, mediante a oferta de sua força de trabalho a taxas salariais abaixo das vigorantes, desempregada, subempregada, ou empregada a baixos salários no setor competitivo, a população excedente cada vez mais fica dependente do Estado.

Destarte, outra questão a ser abordada nas análises da concepção da renda social mínima seria apreender se essa forma de alocação universal pode de fato constituir-se numa política de caráter redistributivo, ou apenas mais uma forma de

política concebida como compensatória, fenômeno marcante na história das políticas assistenciais brasileiras, concebidas num forte dualismo na trajetória do serviço social do país: assistência social x assistencialismo.

Interpretam-se as políticas contemporâneas de transferência de renda monetária, como é o caso do Programa Bolsa Família, como modalidades de prestação de serviços sociais que redesenham a seguridade social pelo viés da política pública de assistência social, possuindo uma interface considerável com as políticas públicas de educação e saúde. Configuram-se, também, outros arranjos institucionais do e para o sistema de proteção social.

Outra indagação que se coloca em relação à renda social mínima é a possibilidade ou não – devido ao fato de ser concebida não apenas como uma política de assistência social – mas também, uma política de (re)inserção social –, de a política de garantia de uma renda mínima representar o desencadeamento de uma reformulação estrutural do sistema de proteção social que conhecemos, embasado na relação clássica de pleno emprego/crescimento econômico/família estável.

O momento atual, caracterizado pela extrema fragilidade dos Estados nacionais no enfrentamento da “nova questão social” e “crise da relação salarial clássica”, coloca no centro desse debate a discussão em torno das políticas de alocação universal (a renda social mínima).

Quando Esping-Andersen (1991, p. 101) discute a reconceitualização do Welfare State, afirma

que:

Poucos discordariam da proposição de T. H. Marshall (1950) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um welfare state. Mas o conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o status de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo.

Nesse aspecto, somadas às indagações também apresentadas em Esping-Andersen (1995, 2002), as novas formulações na garantia de mínimos sociais empreendidas pelas atuais políticas de garantia de renda mínima parecem sugerir, em um sentido de compreensão da política social indicado por Esping-Andersen (1991, p. 101), a ideia do entendimento da economia política do Welfare State:

O welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do welfare state.

A política levada a cabo no século XX para responder à necessidade de se combater a exclusão social foi a instituição de um modelo de sistema de proteção social estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a assistência social – sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir – e os

seguros sociais – um direito objetivo, contributivo, para as pessoas com emprego estável.

Porém, esse paradigma clássico de Welfare State, generalizado e com forte caráter de universalidade, constituído particularmente nos países mais desenvolvidos economicamente, somente se sustentaria em uma situação de quase pleno emprego dos fatores econômicos, com um índice de desemprego residual e o salário estável, fato que não mais observamos na realidade social:

É possível dizer que o conjunto destes dois dispositivos – assistência/seguros sociais –, cada um com suas especificidades, constituiu, pelo menos até o início da década de 80, a base do sistema de proteção social dos países capitalistas industrializados em geral, e da França em particular, apesar das variações próprias a cada País (FERREIRA, 1997, p. 30)

Intensifica-se a partir dos anos 1980 o advento de uma nova questão social. É sabido que o crescente aumento tanto do desemprego estrutural quanto da flexibilização do mercado de trabalho trouxe a emergência de novas categorias de pobres que não poderiam ter uma cobertura social dentro dos padrões do sistema de proteção social instituído na lógica da relação assistência social/seguros sociais; ainda, segundo Ferreira (1997, p. 31):

[...] trabalhadores que foram expulsos do sistema produtivo pela modernização tecnológica e exigências do mercado de trabalho e jovens à procura do primeiro emprego. Estes dois grupos foram deixados à margem do sistema de proteção porque, de um lado, são considerados como aptos ao trabalho e, como tal, não têm direito à assistência social, e de outro lado, não estão (mais) inseridos na dinâmica de trabalho/salário estável e, assim, não possuem mais direito à seguridade social e às alocações sociais dela decorrentes.

Tem-se, então, a emergência de uma nova questão social, conforme descrito em Castels (1995) e Rosanvallon (1995). E, ainda, conforme observa Silva e Silva (1997, p. 22):

A pobreza da economia globalizada não só aumenta, mas também muda de imagem. Os pobres não são mais, essencialmente, as pessoas idosas, mas os jovens, os ativos, parcial ou definitivamente excluídos do mercado de trabalho; as mães sem qualificação, vítimas de separação ou divórcio. Tem-se uma pobreza qualificada de “nova”, com aumento do desemprego e alongamento de sua duração, agravada pela multiplicação de famílias monoparentais, em decorrência da desestabilização das estruturas familiares, como tendência estrutural, parece que também irreversível.

Por essa razão é que se tenta pensar se a política de garantia de uma renda social mínima poderia constituir-se numa tentativa efetiva de preencher essa lacuna não coberta pela assistência e pelos seguros sociais, sobretudo no caso específico da seguridade social brasileira, com a implementação a partir de 2005 do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e pela universalização dos benefícios sociais nele previstos. (BRASIL, 2005)

Outra questão que se coloca para a política de renda social mínima brasileira é sua interface com as políticas de educação e de saúde. Abordaremos, no próximo item, a contrapartida educacional das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e o que esse fato apresenta como novidade para a política social.

3 A QUESTÃO DAS CONDICIONALIDADES NAS POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

A título de ilustração, Ferreira (1997) demonstra, no caso da França, a concepção para a instituição da garantia de um padrão mínimo de renda. A lógica para a implementação da política de Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa, por exemplo, seria uma extensão do direito à assistência a pobres aptos ao trabalho, mas que estão excluídos do acesso a um trabalho estável. No ideal da política social francesa seria a possibilidade de se estabelecer uma nova ordem social.

É a dissociação fundamental que se estabelece, na conjuntura atual, entre renda e trabalho, ou seja, a ruptura entre o econômico e o social, representada pela garantia de uma renda de cidadania. Tal fato aponta para uma discussão sobre o real valor e a função clássica da categoria trabalho como núcleo organizador da vida social na contemporaneidade: “[...] com o desenvolvimento tecnológico, a produção pode ocorrer independentemente do trabalho humano, permitindo que a constituição das rendas se desvincule, mais e mais, da atividade produtiva. (SILVA E SILVA, 1997, p. 19)

Ainda a respeito da política social francesa, afirma Ferreira (1997, p. 33) que:

O RMI não é apenas mais um programa social; ele é um indicador das possibilidades do futuro do Estado social, em um contexto que não é mais de quase pleno emprego e onde a seguridade social generalizada está ameaçada pela precariedade das situações de trabalho.

A discussão sobre o estabelecimento de mínimos sociais como forma de inserção social

de parcela excluída da população já ganhava um registro histórico em 1988, com uma resolução do Parlamento Europeu que tratava da “Luta Contra a Pobreza na Comunidade Europeia”, sendo recomendada a todos os seus países membros a criação de ingressos mínimos como fator de inserção social dos cidadãos mais pobres. Ainda no ano seguinte, o mesmo Parlamento invocava o direito social de todos os cidadãos a terem um nível mínimo de renda garantida.

O quadro social apresentado passa a requerer novas formas de abordagem dos problemas que já não tenham somente um caráter caritativo, individual e assistencial e que não se limite também ao atendimento das necessidades sociais básicas, mas, e sobretudo, à inserção social e ao mundo do trabalho. (SCHERER, 1997, p. 88)

Desse modo, afirma Scherer (1997, p. 90) em relação à Renda Mínima de Inserção da França que, de forma consensual, essa política constituir-se-ia num paradigma contemporâneo de garantia de mínimos sociais:

Desde sua origem, a RMI francesa tem uma perspectiva inovadora, o duplo direito: a uma renda mínima e à inserção no mundo do trabalho e na sociedade dos usuários demandantes. Além disso, contrapõe-se à idéia puramente econômica da pobreza, reconhece a sua multidimensionalidade e procura vincular a esfera pública com a individual, visando obter a inserção dos usuários no mundo do trabalho e na sociedade. A particularidade desta proposta reside no fato da participação direta dos próprios usuários em seu processo de inserção. Com efeito, esta particularidade é, sem dúvida, a principal diferença entre a primeira geração de salários sociais existentes na maioria dos países europeus (como mero direito universal), e a segunda geração que contempla a declaração explícita do usuário de comprometer-se pessoalmente, mediante um contrato, na sua inserção no mundo do trabalho e na sociedade. (grifos nossos)

Essa concepção de inserção social pode ser compreendida como uma tentativa de superação do modelo puramente assistencial das demais práticas relacionadas com a garantia de mínimos, e da noção de caridade cristã.

Estabelecida mediante um contrato, pressupondo, portanto, a existência de uma contrapartida a ser cumprida pelo indivíduo beneficiado com a política, a renda mínima francesa parte de um dispositivo que almeja contemplar, ao mesmo tempo, a alocação monetária e a inserção social da população beneficiada.

Parte-se do pressuposto de que a maneira para se gerar uma emancipação em relação à dependência do Estado social, ou seja, uma autonomia tanto financeira como social e profissional do indivíduo, somente seria efetiva por meio da inserção social do beneficiário durante o período em que lhe é concedida uma alocação monetária pela política de renda mínima (RMI) :

Ao articular concessão de renda mínima e inserção como uma espécie de contrapartida, o RMI pode ser situado entre a assistência e os seguros sociais, entre o trabalho e o não-trabalho, e a inserção pode ser interpretada como uma maneira de valorizar e legitimar atividades não produtivas. (FERREIRA, 1997, p. 39)

Cabe-nos ressaltar, inclusive na experiência francesa, os limites que têm sido encontrados, na prática, com essa política de (re)inserção social dos beneficiários. O acesso a um trabalho estável tem tido efeitos limitados devido à própria dificuldade econômica em se criar novos postos de trabalho, sobretudo no contexto atual de aceleração da

chamada reestruturação produtiva, intensificada com os processos de globalização econômica e financeira que envolvem parcelas consideráveis dos países capitalistas ocidentais:

Isto não quer dizer que o RMI não vem conseguindo lutar contra a exclusão [...] o RMI provoca certa inserção social, na medida em que garante o acesso dos beneficiários a direitos sociais dos quais eles estavam excluídos antes de ascender ao RMI. (FERREIRA, 1997, p. 40)

O que se estabelece, então, diante dessa perspectiva crítica em relação à posterior (re) inserção dos beneficiários ao mundo do trabalho, é a lógica da inserção pela cidadania, a (re)construção da identidade social por meio de uma atividade não necessariamente ligada a um tipo de trabalho estável. Seria um tipo de inserção sem referência ao trabalho, este entendido ainda sob a ótica do paradigma da sociedade industrial.

Essa nova concepção de inserção social estaria representada como uma forma de legitimação do direito a uma renda mínima sem obrigatoriamente encontrar referência em uma atividade economicamente produtiva. Representaria uma dissociação histórica e estrutural em relação ao valor que a categoria trabalho representa para os atuais sistemas de proteção social estruturados na lógica assistência social/seguros sociais. (FERREIRA, 1997)

Apesar de a renda social mínima (no caso, francesa) ser concebida como um direito, a exigência de uma contrapartida obrigatória (condicionalidades) por meio da participação em

programas de inserção representa um paradoxo no debate contemporâneo sobre cidadania, conforme descrito em Rosanvallon (1995).

No caso brasileiro, por exemplo, o atual Programa Bolsa Família – fruto da unificação em 2004 de diversos programas de transferência de renda instituídos no período de 1995 a 2002, incluindo nessa unificação também o então Programa Bolsa Escola, a contrapartida exigida das famílias beneficiadas, geralmente, é a própria matrícula e frequência dos filhos em uma escola pública, sob rígido controle das autoridades locais, a participação dos demais membros da família beneficiária em atividades de caráter socioeducativo e/ou de profissionalização, além de uma interlocução com as ações do SUS – Sistema Único de Saúde.

A inserção social (a obrigatoriedade da contrapartida) situar-se-ia, de acordo com Rosanvallon (1995), numa eventual fase transitória entre a lógica da indenização e a garantia de emprego, legitimando, de certa maneira, o gasto social desembolsado nessas políticas de proteção social. Portanto, ocuparia uma posição intermediária entre direito e contrato, dentro da ideia embutida no conceito de workfare (ajuda pelo trabalho).

A problemática aqui colocada representa, dessa maneira, uma possível reinterpretação dos direitos sociais dentro de uma perspectiva contratualista que visa a articular direitos e obrigações. É uma relação de reciprocidade que envolveria organicamente, num ideal de igualdade,

porém sob um contexto de solidariedade, o indivíduo e a sociedade, em que o contrato representaria as obrigações do indivíduo para com a sociedade, sendo, portanto, obrigações positivas, dando-se uma nova dimensão à própria concepção de contrato social que norteava, desde então, os fundamentos legitimadores da política social contemporânea; em nosso caso, a contrapartida educacional exigida na política social de renda mínima brasileira indica a educação dos filhos como componente da responsabilidade social do indivíduo.

Assim, segundo Rosanvallon (1995), o advento de um novo Estado-providência, ou seja, a superação do atual Estado Social passivo que não estabelece obrigações contratuais, sobretudo nas políticas de assistência social, constituir-se-ia num dos elementos essenciais para a resolução da crise social da modernidade, que não estaria encontrando soluções palpáveis e eficazes para o enfrentamento da questão social contemporânea. Esse fenômeno somente seria possível pelo viés de uma profunda redefinição conceitual e estrutural dos direitos sociais e, ainda, pela formulação e exigência formal de obrigações positivas, rompendo-se de vez com a noção historicamente arraigada de sociedade caritativa:

Nesse contexto, o Welfare State Keynesiano [...] vem sendo questionado. Constituído no pós-guerra com base num pacto entre capital e trabalho –, comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, abdicar do ideal revolucionário, para permitir a paz social necessária à florescência dos “anos gloriosos” –, não vem respondendo, satisfatoriamente, às demandas atuais. (SILVA E SILVA, 1997, p. 14)

É nesse contexto de reformulação dos paradigmas para o enfrentamento da nova questão social que está situado o debate sobre a renda social mínima no mundo. Tem-se que os antigos parâmetros teórico-conceituais sobre o estabelecimento e a garantia de mínimos sociais assumem novas configurações e impõem um novo debate.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A UNIFICAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A política de garantia de uma renda social mínima – na forma de programas de transferência de renda monetária às famílias pobres – surge no Brasil apenas na década de 1990, a partir da iniciativa de algumas experiências descentralizadas. Em 1995, o governo municipal de Campinas (SP) seria o pioneiro no país a implementar um Programa de Renda Mínima e, na mesma época, também teria início o Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola no Distrito Federal.

Iniciava-se, depois, mais precisamente em dezembro daquele ano, o Programa Municipal de Garantia de Renda Familiar Mínima em Ribeirão Preto (SP), seguido de propostas similares em outras cidades como Santos (SP), Jundiaí (SP), Boa Vista (RR), Vitória (ES), Salvador (BA) e Belo Horizonte (MG).

O debate brasileiro acerca da renda social mínima, contudo, surgira em 1991 quando da

apresentação no Senado Federal de um projeto de lei que propunha a instituição, em âmbito federal, de um Programa de Garantia de Renda Mínima .

Grande parte da literatura admite ser o início desse debate no Congresso Nacional o incentivador para que alguns municípios – e, no caso, o Distrito Federal – saíssem à frente do governo federal na implementação de políticas de garantia de renda.

A partir das experiências inovadoras na área, sobretudo o reconhecimento de alguma eficácia dos programas do Distrito Federal e da cidade de Campinas (SP), o governo federal cria em dezembro de 1997 uma “Política de Apoio Financeiro aos Municípios” que instituísem Programas de Renda Mínima associados a ações socioeducativas. (NEPP, 1996; SILVA E SILVA, 1997; SPOSATI, 1997; ABRAMOVAY, 1998)

A lógica presente nessas primeiras ações descentralizadas de garantia de uma renda social mínima seguia, sem exceção, o padrão de uma “bolsa-escola”, exigindo-se, pois, como contrapartida do direito ao benefício, a frequência regular à escola das crianças e adolescentes, além de enfatizarem a família como focalização do atendimento. A esse respeito, observa Lavinas (1998, p. 13), à época:

Na versão presente, os programas de renda mínima pretendem combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes. A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto, são programas, cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazo, e que têm o inconveniente de excluir, aqui e agora, uma parcela relevante da população em idade adulta.

Essa característica dos primeiros programas brasileiros de vincular a renda social mínima com a política de educação, embora num primeiro momento parecesse ser uma medida aceitável e pioneira no país na tentativa de se integrar ações de políticas públicas, na verdade acabava por restringir o universo potencial de uma política de garantia de renda mais ampla. As famílias com alta vulnerabilidade social que, porventura, não tivessem filhos em idade escolar acabavam não sendo contempladas.

Mas, efetivamente, somente podemos falar de uma política de renda social mínima no Brasil quando do momento de instituição do Programa Nacional do Bolsa Escola, criado em 2001 pelo governo Fernando Henrique Cardoso, malgrado a iniciativa do programa anterior de apoio financeiro aos municípios .

O Bolsa Escola daria início a outras ações federais na garantia de renda. Sucederam-se o Programa Bolsa Alimentação (2001), O Programa Auxílio-Gás (2002), o Bolsa Renda (2002) e, mais tarde, já no governo Lula, o Cartão-Alimentação (2003). Todos esses programas começaram a passar por um processo de unificação a partir de outubro de 2003, até culminar na instituição efetiva dessa ação em 2004 com a criação do Programa Bolsa Família.

Não foram unificados no Programa Bolsa Família, contudo, as demais políticas de transferência de renda existentes: BPC-LOAS (Benefício de Prestação Continuada), Programa

Agente Jovem e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Os quatro programas unificados no Programa Bolsa Família funcionavam inteiramente separados uns dos outros, com diferentes cadastros de beneficiários e com uma parte significativa das famílias atendidas inscritas em apenas um dos programas. Com o intuito de garantir mais recursos a toda família e racionalizar o uso dos recursos públicos da área social, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família .

O objetivo do Programa Bolsa Família é conceder proteção integral a todo grupo familiar, e não a alguns de seus membros. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa para a complementação da renda familiar visam a estimular as famílias beneficiadas a frequentar e utilizar os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social :

Portanto, a unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do Bolsa-Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, representando, no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos Programas de Transferência de Renda, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, estados e municípios num único programa, representando um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais. (SILVA E SILVA et al, 2004, p. 136)

O Programa unificado apresenta as seguintes características: proteção à família e não só ao indivíduo; aumento do valor médio dos benefícios pagos; simplificação da gestão, juntando todos os programas em apenas um; exigência de um maior compromisso (responsabilização) das famílias

atendidas; potencialização das ações do governo, articulando-se a União, os estados e municípios.

Para continuarem recebendo o benefício do Programa Bolsa Família, as famílias possuem algumas condicionalidades, tais como manter atualizada a carteira de vacinação e comprovar a presença dos filhos na escola, frequentar as unidades de saúde da rede pública, e também, quando oferecidas, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional, de programas de alfabetização, de cursos profissionalizantes etc.

Desse modo, a autonomização das famílias, de acordo com o governo federal, tenderia a aumentar, como também a perspectiva de crescimento da possibilidade de integração ao mercado de trabalho, ampliando-se a capacidade de geração de renda para seus membros. Tudo isso, se efetivamente consolidado em ações práticas e, ainda, de acordo com o governo federal, indicariam reais possibilidades para a melhoria das condições sociais do grupo familiar, provocando-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria:

O grande desafio é alcançar a unificação não só de todos os programas federais, mas também dos programas criados por iniciativa de Estados e municípios. Trata-se de um trabalho complexo e que exige extensivas negociações políticas, na medida em que envolve um conjunto amplo de sujeitos (vários ministérios, outros setores federais, estados e municípios) que apresentam interesses particulares e racionalidades próprias, importando também considerar a unificação como mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. (SILVA E SILVA et al, 2004, p. 137)

Os procedimentos para a inclusão de novos beneficiários no Programa Bolsa Família são os mesmos dos programas anteriores. A inclusão no Cadastro Único (CadÚnico) é uma pré-condição para as famílias participarem. A seleção dos beneficiários entre as famílias cadastradas depende do cumprimento dos critérios de elegibilidade do Programa, disponibilidade de vagas no estado/município e, ainda, da pactuação entre o governo federal, os governos estaduais e os municípios.

O Programa concede benefícios às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00) e também às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00).

Os benefícios, por sua vez, são subdivididos em outras categorias: Básico (R\$ 70,00 por família, independentemente de possuir ou não filhos), Variável (R\$ 32,00 por criança de 0 a 15 anos), Variável à Gestante (R\$ 32,00), Variável à Nutriz (R\$ 32,00), Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 38,00 por adolescente limitado a dois filhos) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (calculado de acordo com o contexto de cada família assistida).

Atualmente o Programa Bolsa Família atende cerca de 13,8 milhões de famílias e vem sendo acompanhado pelos Ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à Fome. De acordo com fontes recentes do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Orçamento Geral da União aloca

anualmente no Programa em torno de R\$ 24 bilhões (aproximadamente 0,46% do PIB).

5. À GUIA DA CONCLUSÃO

O núcleo da discussão proposta neste artigo foi o fenômeno contemporâneo da nova questão social (Castels, 1995; Rosanvallon, 1995) como categoria teórica para a interpretação da política social brasileira recente. Para tanto, conforme delineado na parte introdutória, tomou-se como referência para a análise o contexto do surgimento no país de políticas de garantia de uma renda social mínima, enfatizando-se o instrumento da contrapartida educacional (condicionalidades) das famílias beneficiárias, denotando-se, dessa forma, um planejamento governamental que visa ao aprofundamento da inter-relação das diversas políticas setoriais na área social.

As questões abordadas apontam para uma tendência de vinculação muito estreita entre as políticas de renda mínima e a política pública de educação quando do estabelecimento dos mínimos sociais no âmbito da seguridade social no período pós-1988, indicando uma estratégia político-administrativa que vem permitindo repensar as bases de nossa proteção social no bojo do processo mundial de reinterpretação dos direitos sociais.

No caso brasileiro, o avanço da política de garantia de uma renda social mínima pela via dos programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Escola num primeiro momento,

depois a unificação de diversos programas socioassistenciais no Programa Bolsa Família, indica uma tendência de se responsabilizar as famílias beneficiárias de programas sociais, com uma forte ênfase na exigência de obrigações positivas como contrapartidas (condicionalidades) daqueles que recebem do Estado benefícios sociais de caráter não-contributivo; a escolarização dos filhos como instrumento de legitimação desse tipo de gasto social contempla não apenas os ideais contemporâneos de reforma do Welfare State, como também reforça, para o contexto dos socialmente mais excluídos, o dever da família para com a educação dos indivíduos, conforme expresso em nossa Carta Magna.

O momento histórico do capitalismo vem trazendo toda uma gama de reformulações nos conceitos sobre as funções do mercado, a intervenção do Estado na economia e na alocação de recursos, no consumo e, por conseguinte, um profundo questionamento acerca da própria ideia de bem-estar social. O padrão de acumulação de capital, pautado sobretudo por um contínuo progresso técnico-científico a uma velocidade nunca vista anteriormente, constitui-se atualmente no pano de fundo das análises contidas nas teorias do welfare economics e do welfare state.

Numa perspectiva apontada em Rawls (1974), a questão da exclusão social poderia ser enfrentada por meio da instituição de políticas sociais, pois o indivíduo é concebido como cidadão quando lhe é garantida a igualdade de

oportunidades. Dessa maneira, o Estado quando do processo de interferência nas relações sociais de produção – implementando uma política social – trabalha com uma realidade social que já se apresenta distorcida no que diz respeito à plena satisfação das necessidades individuais e coletivas.

Essa discussão sintetiza a ideia de se conceber o Welfare State como a efetivação de um pacto social, compreendendo a formação de alianças entre diversos grupos ou classes que, mesmo possuindo interesses antagônicos, encontram no paradigma da política social do Estado capitalista elementos comuns que o justificam.

Muito embora as propostas de garantia de uma renda social mínima desarticulem a relação clássica entre renda e trabalho, ainda encontram na categoria trabalho sua maior referência teórica e até mesmo moral, concebendo-se as contrapartidas (obrigações positivas) para os benefícios auferidos por meio de uma renda mínima garantida como um pressuposto de legitimação do gasto social.

Se, por um lado, o trabalho sempre foi o condutor para a cidadania social, no sentido oposto impõe-se ao debate atual a formulação de outra ética não mais necessariamente concebida para uma sociedade pautada nos valores do trabalho que teria caracterizado o advento do mundo moderno; o fenômeno da desigualdade contemporânea tem demonstrado a necessidade de se ampliar a problematização desse objeto que é atualmente colocado em questão: uma nova representação da exclusão social.

É nesse sentido que ao se interpretar o Welfare State brasileiro pelo viés da universalização dos direitos sociais não-contributivos, sob a ótica da política de assistência social e sua inter-relação com as políticas públicas de educação e saúde, assistimos a uma reformulação paradigmática da proteção social, historicamente seletiva e fragmentada.

Observa-se, conforme já discutido, que os potenciais beneficiários do Programa Bolsa Família não se inserem necessariamente numa dada condição salarial clássica. A renda social mínima encontra-se inserida em uma realidade muito mais complexa que envolve não só questões de cunho econômico, como também de cunhos político, ideológico e cultural.

Na concepção da “renda de cidadania”, é estabelecida uma relação entre exclusão/inclusão social e a própria noção de cidadania, sendo que na sociedade capitalista na qual estamos inseridos, o acesso à cidadania é sempre determinado pela renda de seus indivíduos e, dessa maneira, tal acesso fica condicionado ao lugar que cada indivíduo ocupa na divisão social do trabalho, o que, de algum modo, determina também sua participação no mundo das mercadorias.

São essas novas modalidades de prestação de serviços sociais, como é o caso do Programa Bolsa Família, que estão no momento atual redesenhando a seguridade social brasileira pelo viés da política pública de assistência social, com a exigência de condicionalidades por parte dos beneficiários.

Configura-se, portanto, um novo formato para a organização de nosso sistema público de proteção social, por estarem sendo concebidos esses serviços sociais na lógica dos princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, reforçando-se, também, uma intersetorialidade na implementação das políticas sociais, articulando-se principalmente renda mínima e educação.

No contexto do pensamento social vinculado aos ideais do liberalismo econômico, as políticas de intervenção na questão social constituíam-se, em grande medida, em um processo de estigmatização da exclusão social pautado na concepção de punição aos pobres por meio da instituição de uma sociedade caritativa, sobretudo cristã, bastante difundida na ideia do workfare (ajuda pelo trabalho).

O padrão da proteção social que se constituiu no século XX no bojo da expansão dos direitos sociais fora estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a assistência social – sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir – e os seguros sociais concebidos como um direito objetivo e contributivo, destinados às pessoas com emprego estável.

A emergência de novas categorias de pobres, todavia, sinalizou que essa parcela da população não poderia ter uma cobertura social dentro dos padrões anteriores de Welfare State, sustentado nesta lógica da relação assistência/seguros sociais.

É por essa razão que a política de garantia de uma renda social mínima, cuja materialização dá-se com o Programa Bolsa Escola e, depois,

com o Programa Bolsa Família, com sua forte vinculação à estratégia de escolarização dos mais pobres, constitui-se num instrumento que visa a preencher essa lacuna não coberta pela assistência social e nem pelos seguros sociais na forma como tradicionalmente foram concebidos.

Tal política de assistência social, compreendida como um direito social de caráter não-contributivo, constitui-se, a priori, na concretização mais visível para o enfrentamento da nova questão social, bem como aponta um dos caminhos na reformulação e rearranjo institucional do padrão de proteção social no Brasil.

Exigir a escolarização dos filhos como mecanismo de inserção social representa uma forma de legitimação do direito a uma renda social mínima, sem obrigatoriamente encontrar referência em uma atividade economicamente produtiva; a inserção social (a obrigatoriedade da contrapartida exigida pelas condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família) encontra-se situada numa eventual fase transitória, ocupando uma posição intermediária entre direito e contrato, sob a perspectiva contratualista dos direitos sociais contemporâneos que buscam a articulação entre direitos e obrigações.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M. **Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza**. Brasília: UNESCO/ UNICEF, 1998.
- BACHA, E.; UNGER, R. M. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS – 01/2005 – Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, março/2005.
- BRASIL. **Relatório de Gestão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, SENARC, 2005a.
- CASTELS, R. **Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat**. Paris: Fayard, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias do Welfare State**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, vol. 24, p. 85-116, set./dez. 1991.
- _____. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, vol. 35, p. 73-112, jan./abr. 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G. et al. **Why we need a new welfare state**. Londres: Oxford University Press, 2002.
- FERREIRA, I. B. **Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês**. In: SPOSATI, A. O. (Org.). Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997, p. 34-52.
- LACLAU, E. **Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 2, n. 1, p. 315-342, mai./ago. 1986.
- LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Texto para Discussão nº 596.
- NEPP (Núcleo de Estudos e Políticas Públicas). **Acompanhamento e avaliação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas**. Campinas, SP: Unicamp, 1996.
- O'CONNOR, J. **EUA: a crise fiscal do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 1977.
- RAWLS, J. **Reply to Alexander and Musgrave**. Quarterly Journal of Economics, 4 (LXXXVIII), p. 632-633, 1974.
- ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale**. Repenser l'État-Providence. Paris: Edition de Seuil, 1995.
- SCHERER, E. **Renda Mínima de Inserção: inclusão e exclusão**. In: SPOSATI, A. O. (Org.). Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997, p. 57-84.
- SILVA E SILVA, M. O. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

SILVA E SILVA, M. O. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva.** São Paulo: Cortez Editora, 1997.
Produtiva. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

SILVA E SILVA, M. O. et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SILVEIRA, A. M. **Redistribuição de renda.** Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, abr./jun. 1975.

SPOSATI, A. O. **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez Editora, 1997.

TAFNER, P. (Org.). **Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios.** Brasília: IPEA, 2006.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Companhia das Letras Editora, 2004.

Artigo enviado em: 11/03/2014

Artigo aceito em: 02/09/2014