

Trabalho, pobreza e ensino formal: O papel da educação na configuração dos programas sociais brasileiros

Work, poverty and formal education:
The role of education in shaping Brazilian social programs

Denise De Sordi¹

Resumo: Este artigo analisa como as concepções em torno do trabalho, da pobreza e do acesso ao ensino formal assumidas por atores políticos e programas desenvolvidos a nível estadual, ao longo dos anos de 1990 e início dos anos 2000, definiram o formato dos programas sociais no Brasil a partir do lançamento do Programa Bolsa Família, em 2003. A análise apresentada considera o papel da educação nesta definição e como esse Direito Social foi utilizado em favor do argumento de desenvolvimento de capital humano para que o acesso ao ensino formal figurasse como condicionalidade para o acesso e permanência de trabalhadores empobrecidos nos programas de transferência condicionada de renda brasileiros. A partir de análise bibliográfica e de fontes do período foi possível evidenciar como a educação foi elevada à elemento de primeira importância nos discursos que buscam organizar saídas para o desenvolvimento social e certo tipo de gestão da pobreza no país.

Palavras-chave: Educação; Capital Humano; Programa Bolsa Escola; Programa Bolsa Família.

Abstract: This article analyzes how the conceptions around work, poverty, and access to formal education assumed by political actors and programs developed at the state level throughout the 1990s and early 2000s, defined the format of social programs in Brazil from the launch of the Bolsa Família Program, in 2003. The analysis presented considers the role of education in this definition and how this social right was used in favor of the argument for the development of human capital so that access to formal education would appear as a conditionality for impoverished workers' access and permanence in Brazilian conditional cash transfer programs. From bibliographic analysis and sources from the period, it was possible to show how education was elevated to the element of first importance in the speeches that seek to organize solutions for social development and a specific type of poverty management in the country.

Keywords: Formal Education; Human Capital Development; Bolsa Escola Program; Bolsa Família Program.

Introdução

O atual formato dos programas sociais brasileiros resulta de um processo histórico de reformas no campo das políticas sociais então previstas como parte da implementação dos Direitos Sociais materializados na Constituição Federal de 1988 (DE SORDI, 2019). Estas reformas foram impulsionadas por pautas e projetos políticos desenvolvidos no decorrer dos anos de 1990 e início dos anos 2000, que tinham como aspecto central a questão social da pobreza subordinada ao objetivo de desenvolvimento econômico. É um formato político e socialmente legitimado em oposição ao princípio da universalidade

¹ Doutora em História Social pelo PPGHI/UFU. Pesquisadora do GPEPS/CNPq/UFU. Investigadora associada ao OCVT/FCSH/UNL e ao Grupo de Investigação de História Global do Trabalho e dos Conflitos Sociais ambos do IHC/UNL. Membro do GPECCs/UniLaSalle. E-mail: denisends@me.com.

para a implementação e o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, portanto, foi estruturado em meio a ressignificações de valores acerca dos Direitos Sociais e da ampliação dos instrumentos de cidadania.

A partir da análise deste processo histórico é possível evidenciar como experiências de mobilização política ocorridas ao longo dos anos de 1990 que estavam organizadas em torno da solidariedade, da condição de pobreza e do controle social foram traduzidas em programas sociais de transferência condicionada de renda, implementados a nível nacional no início dos anos 2000, com a função de legitimar políticas neoliberais sob a bandeira do “combate a pobreza e as desigualdades sociais”, a partir de sistemas de focalização e da premissa de “desenvolvimento de capital humano” (TELES; STEIN, 2013). No cerne de tais programas, a educação figurou como elemento de primeira importância.

As concepções em torno do papel social da educação e do acesso ao ensino formal estabeleceram um enredo de sustentação para o acesso condicionado aos Direitos Sociais, isto é, focalizado; que foi traduzido na oferta do acesso ao ensino formal como condicionalidade dos programas sociais. A análise do desenvolvimento dos programas sociais ao longo dos anos das décadas de 1990 e 2000, torna possível evidenciar as mudanças nestes programas, porém, com a observação do recorte da permanência da educação como expressão de um processo social que correlacionou educação e trabalho à categoria da pobreza, enquanto questão social a ser gerida pelo Estado em meio a expectativas por maior empregabilidade e por desenvolvimento social, frente à precarização de empregos, do desemprego e da informalidade

Deste modo, a primeira seção deste artigo centra-se na análise das premissas políticas e sociais das quais a educação emergiu no cenário nacional como uma categoria indispensável para o desenvolvimento social, desta maneira, explica o processo de consolidação desta condicionalidade no Programa Bolsa Família (PBF)². A segunda seção tem como foco o impacto sócio-político desta condicionalidade para o acesso aos serviços sociais, com ênfase no papel social da educação no interior dos programas sociais frente às dinâmicas de expectativas por mobilidade social. Por fim, a última seção retoma alguns dos pontos centrais da discussão apresentada e indica as contradições presentes para os programas sociais que demarcam a “pobreza” como uma categoria política, para a qual, a educação é fator de coesão social.

Educação e desenvolvimento social

A década de 1990 inaugurou a concepção do acesso ao ensino formal enquanto direito-condicionalidade. Isto ocorreu em um cenário no qual era preciso atenuar as críticas ao programa de ajuste econômico, de modo que o Banco Mundial abriu uma linha de “financiamento de programas sociais compensatórios, voltados para as camadas mais pobres da população, destinados a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste” (SOARES, 1996, p. 27).

Nesse sentido, analisar a permanência da condicionalidade educacional nos programas sociais de transferência condicionada de renda - que tem início em meados dos anos de 1990 com os programas estaduais de “Bolsa Escola”, os quais inspiraram a criação em 2001, do Programa Nacional Bolsa Escola (PNBE) e que se estendem até os dias atuais, tendo como marco de consolidação sua incorporação ao PBF

2 O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 pela MP nº132, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. É, até o presente, considerado um dos maiores programas de transferência condicionada de renda da América Latina. Suas ações consistem na distribuição de quantia de dinheiro a ser calculada de acordo com perfil familiar e no cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos atendidos.

- implica caracterizar este processo que atrelou a agenda econômica ao desenvolvimento social pautado pela premissa de minoração das desigualdades sociais.

Arroyo (2010, p. 1398) argumenta que as políticas sociais são reguladas pelo conceito de redução das desigualdades sociais de modo que pautam determinada “repolitização conservadora da sociedade”, o que por sua vez ignora as relações constituídas entre os eixos das políticas e seu movimento social edificando valores em torno da educação e do emprego, de modo que “a inserção social pela educação tem como mediação a inserção no trabalho [...] e as políticas educativas perdem significado”.

Enquanto condicionalidade, os objetivos postos para a educação estão alinhados à ideia de correção de uma “vulnerabilidade” social, que é tratada no âmbito do indivíduo, e que deve ser atendida por ações compensatórias do Estado. Como pontua Cidamamore (2007, p. 21), o Estado, responsável pelas “condições que levam tanto à produção de pobreza como a sua eliminação”, ao não explicitar os motivos que levam expressiva parcela da população à pobreza, ainda permite aos seus diversos segmentos “culpar os pobres por suas pobreza” (GENTILI, 1996, p. 22). Esse processo de culpabilização, se expressa, de forma recorrente, na argumentação de que é preciso inculcar valores nos sujeitos atendidos “através da educação” (DE SORDI, 2019, p. 83).

Tal argumentação é consonante com as atuais concepções expressas na bibliografia sobre o tema da educação como impulsionadora do desenvolvimento social, e que compreendem a pobreza como “fenômeno multifacetado”, para o qual a renda deve ser considerada em conjunto com a promoção de “capacidades individuais” e minoração do risco social. Dessa forma, mostra-se alinhada às concepções teóricas presentes nas orientações do Banco Mundial na forma de uma “teoria social”. Como é possível depreender a partir do que argumenta Mauriel (2008, p. 223) em diálogo com Vivian D. Ugá (2004, p. 59):

Nesse constructo teórico, o conceito sociológico de pobreza carrega essa racionalidade da ‘capacidade/incapacidade’ [de inserção no mercado de trabalho] e as respectivas estratégias de enfrentamento conformam um padrão de política social voltado exclusivamente para a compensação. Assim, o combate à pobreza no Banco Mundial refere-se a um conjunto de ações para ‘transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou de “capacidade humana” (no relatório de 2000-2001). (MAURIEL, 2008, p. 223).

Na linha dos discursos que circulam socialmente, a argumentação entre “capacidade/incapacidade” vinculou à educação a tarefa de promoção do aumento do “capital humano” por meio do qual se atingiria condições de inserção no mercado de trabalho. Neste ciclo compreendido entre supostas incapacidade e desinteresse, a pobreza é vista enquanto fenômeno “inevitável”, quanto ao qual “nada existe a ser feito além da gestão da miséria para minorar seus efeitos” (TELLES, 2013, p. 158). Os sujeitos atendidos pelos programas sociais são transformados em objeto alvo de intervenções: é preciso educá-los e aí sim, argumenta-se, conseguirão por suas próprias medidas o que merecem.

Além disso, por se configurar como condicionalidade, o papel conferido à educação é matizado pela vigilância e pela racionalidade técnica que gerem os programas de transferência condicionada de renda que tem por objetivo “modelar o comportamento social e as relações sociais” (MAURIEL, 2008, p. 23).

A partir destas premissas que balizaram a educação como condicionalidade dos programas sociais brasileiros, é relevante pontuar que o formato destes programas - a partir de um modelo orientado pela transferência de renda condicionada à educação - emergiu no cenário brasileiro ainda no início dos anos

de 1990 de um debate entre os economistas Eduardo M. Suplicy e José Márcio Camargo. Camargo se opôs à distribuição de renda desvinculada de ações centradas nas famílias dos trabalhadores em condição de pobreza tal como propunha o “Programa de Renda Mínima” politicamente encaminhado por Suplicy (SUPLICY, 2002).

Esse debate, registrado publicamente pela imprensa (CAMARGO, 1991; DE SORDI, 2019, pp. 73-74), ocorreu no contexto de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e em meio às disputas pelas formas de participação e controle social então orientados pelas questões sociais tematizadas nos eixos da fome e da pobreza: primeiro sob o governo de Itamar Franco e, em seguida, no de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto, em 1995, ao assumir o mandato de governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque implementou o Programa Bolsa Escola que seguia os moldes do que havia sido proposto por Camargo. O Programa Bolsa Escola do Distrito Federal³ conservava a “a lógica de que as pessoas são pobres porque não têm educação e não têm educação porque não têm renda e as crianças têm que trabalhar” (SENADO, 1998).

De acordo com Buarque, o programa pagava para que se complementasse a educação e não a renda, era um programa que utilizava a “lógica do mercado” (SENADO, 1998). Outras experiências deste tipo ocorreram em diversas localidades, mas esta, em específico, foi tida como o estudo de caso que informou as práticas adotadas pelo Banco Mundial ao abrir sua linha de crédito para este tipo de programa ao Brasil (WORLD BANK, 2002).

Schwartzman (2006, p. 21) verificou, já em período posterior à nacionalização desta experiência, que o programa havia se baseado em um pressuposto “errado, ou seja, que a razão para a falta de educação das crianças de baixa renda é que elas não vão à escola porque precisam trabalhar [quando] na realidade, milhões de crianças de baixa renda vão à escola todos os dias, mesmo quando trabalham”.

A primeira tentativa de nacionalizar a experiência do Programa Bolsa Escola do Distrito Federal, ocorreu em 1997 pela lei nº 9.533. Porém, ao prever contrapartidas orçamentárias provenientes dos fundos dos municípios o programa fracassou. Foi então editado em 2001 pela lei que instituiu o PNBE. Este passou a ser vinculado diretamente ao Ministério da Educação - com contrapartida dos beneficiários de frequência escolar de oitenta e cinco por cento. Sendo a contrapartida pelo governo federal - junto aos governos estaduais e municipais - da cobertura universal do público alvo de crianças entre seis e quinze anos com a oferta de ações socioeducativas. De acordo com Valente (2003, p. 172), uma das implementadoras do PNBE no governo federal, o programa: “reiterou a universalização do ensino fundamental, definida na gestão do ministro Paulo Renato de Souza”. Tal programa, sob a gestão do Ministério da Educação, se baseou em aspectos específicos da condição de pobreza ao associar o acesso à educação à melhoria das condições de vida.

É sabido que a gestão do então ministro, Paulo Renato de Souza, estava em consonância com o projeto de Reforma do Estado, levado a cabo pela equipe econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso⁴, sendo, no campo do acesso à educação, as tensões em torno da formulação e da aprovação da Lei

3 O Bolsa Escola do Distrito Federal, como ficou conhecido, foi colocado sob a gestão da Secretaria de Educação do DF e tinha como critérios: atender crianças entre 7 e 14 anos que frequentassem a escola, residentes no DF por cinco anos consecutivos e que possuísem renda per capita inferior a 1 Salário Mínimo.

4 A Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso foi realizada nos preceitos do Consenso de Washington e guiada por Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, uma das maiores expressões das disputas então travadas que foram determinantes para a atual configuração do ensino formal (CESTARI, 1997).

Nesse ínterim, quando criado, o PNBE foi baseado em uma: “concepção educativa que afirma a importância do trabalho para a formação humana”, de modo a “considerar que se garanta, no âmbito da educação escolar, que todos tenham acesso ao conhecimento” o que, ainda de acordo com Valente: “não implica mera reação à crença no trabalho como salvação para o pobre/infrator”, pois isso representaria, na perspectiva dos implementadores do programa: “a negação do valor conferido ao trabalho por segmentos socioculturais desfavorecidos. Negaria também que o *locus* do processo educativo dá-se em todas as dimensões da vida” (VALENTE, 2003, p. 172). A expressividade deste programa pode ser notada quando, em 2002, registrou-se a adesão de “5.545 dos municípios brasileiros [sic] (99% deles) e com quase nove milhões de crianças cadastradas” (VALENTE, 2003, p. 167).

Mediante a nacionalização deste programa, fatores não monetários tais como a liberdade e a dignidade, assimilados pelo público alvo dos programas sociais à educação enquanto valores sociais, foram tensionados nos objetivos dos programas sociais de transferência condicionada de renda como expressão da própria compensação por baixas condições materiais de vida, passando ao largo de sua possibilidade de transformação. O que se deu, portanto, foi o sentido de, como pontua Gohn, propagação de um tipo de desenvolvimento econômico que “legitima[ou] a exclusão como forma de integração” (GOHN, 1997, p. 297).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, e a projeção de programas sociais que abarcassem as questões sociais relacionadas à pobreza e à universalização de direitos sociais, o PNBE foi dissolvido e incorporado ao PBF enquanto uma de suas condicionalidades. A educação permaneceu, desde então, nos programas de transferência condicionada de renda, sustentada por certo consenso político e social que a afirma enquanto elemento central para a redução das desigualdades sociais. Desde sua formulação, PNBE e PBF transitam entre as (in) definições de uma política educacional e de uma política assistencial (SOARES, RIBAS, OSÓRIO, 2010; ESCOREL, 2013). E é nesse horizonte que a educação é apresentada como um meio de equalização social e combate a pobreza no longo prazo (NEVES, 1994; DE SORDI, 2019).

Os programas sociais mencionados expressaram a tendência econômica engenhosa que promoveu o encontro entre o desenvolvimento econômico e o individualismo (DE SORDI, 2019, p. 80) processo este que é conhecido como enfoque no desenvolvimento de capital humano. Tal enfoque, que se tornou característico dos programas sociais, se deu, conforme registrado por Mauriel (2008, p. 28), quando:

o sentido das políticas sociais foi reconduzido na direção do alívio da pobreza, na tentativa de responder aos processos de precarização generalizada de vida da maioria da população mundial que depende da venda de sua força de trabalho, sem, no entanto, mexer na dinâmica contemporânea de acumulação de riqueza. (MAURIEL, 2008, p. 28).

O alívio da pobreza em si tornou-se gradualmente admissível na atuação de organismos multilaterais a partir da década de 1960, pois se configurou não pela existência da pobreza em si, mas “como um instrumento de crescimento econômico”, preceito que solapou o “paradigma econômico que priorizava o crescimento econômico e direcionou crescentes atenções para a redução direta da pobreza” (MAURIEL, 2008, p. 139 e 140).

É, portanto, desse sentido que decorre a associação naturalizada entre educação e combate a pobreza como solução para o desenvolvimento econômico e social no contexto dos programas de transferência condicionada de renda brasileiros. De acordo com Lima, Aranda e Lima (2012, p. 55), a “naturalização

das medidas externas dos organismos multilaterais tem sido trabalhada como receita às necessidades locais do Estado brasileiro, uma vez que educação e políticas sociais assistencialistas são colocadas no mesmo patamar de equivalência”, com o sentido explícito de “medidas corretivas” para as quais não há responsabilização do Estado ou do mercado.

Na esteira de ações compensatórias que acabam por responsabilizar o indivíduo por problemas estruturais, em termos práticos, o acesso ao ensino formal figurou como condição imediata de melhoria das condições de vida e como promessa de empregabilidade (DE SORDI, 2019, p. 150) Esse foi um processo materializado por uma teia de relações sociais que intencionaram a “internalização de hábitos e valores transmitidos” (GOHN, 2014, p. 67).

Com o PBF, a educação foi cristalizada como instrumento de combate a pobreza no longo prazo, consolidando o pressuposto de seu papel de equalizadora das desigualdades sociais. Estas mudanças deslegitimaram a concepção de que o papel da educação “diz respeito a prover as condições subjetivas do processo de transformação que, entretanto, só podem ter eficácia em articulação com as condições objetivas” (BASSANI, 2009, p. 111).

Vale destacar que, de 1995, quando os programas sociais condicionados à educação foram inaugurados, até 2002, “entre o desemprego aberto e o trabalho sem-formas, transita[va], entre o azar e a sorte, 60% da força de trabalho brasileira” (OLIVEIRA, 2007, p. 34). Entre os anos de 2011 e 2014, o Brasil contou com taxas de desocupação próximas de 4,5%, consideradas como um cenário de pleno emprego. No entanto, o número de famílias atendidas pelo PBF nesse período foi, em média, de 13,8 milhões⁵. Dos sujeitos atendidos pelos programas sociais, 75% encontra-se empregado em funções irregulares, caracterizadas pela alta rotatividade e precárias condições de trabalho (BARBOSA, CORSEUIL, 2013, pp. 327-339; CAMARGO et. al, 2013, p. 167).

Depreende-se desse complexo cenário, que a promoção da esfera política enquanto atitudes e valores individuais a serem assumidos, tal como a permanência no ensino formal, foi responsável por organizar moralmente a ideia de que ocorreria a possibilidade de um tipo de mobilidade social com melhoria das condições de vida no longo prazo. De modo que se traduziu a condição material da pobreza em comportamento individual a ser modificado através de interpretações sobre o papel da educação como solução para minorar as desigualdades sociais.

A educação formal, assume neste cenário, papéis “cambiantes” que evidenciam as disputas em torno de seu papel, como pontuam Vicente e Gonçalves Neto:

Destinada à transmissão da cultura de uma geração para a outra, a educação atua no sentido de permitir que o patrimônio simbólico que dá sentido aos modos de vida se perpetue ao longo do tempo, submetido a adaptações decorrentes das conjunturas de cada época. A educação também produz cultura, na medida em que ressignifica as culturas existentes. Exatamente por ser um meio, e não um fim em si mesmo, adquire caráter polissêmico, cambiante conforme o ponto de vista do agente que a considera (VICENTE; NETO, 2018, pp. 437-438).

5 Média a partir do “gráfico 6 - Evolução do gasto com o PBF e das famílias atendidas – 2004 a 2015”. In: Paiva, Andrea Barreto de; Mesquita, Ana Cleusa Serra M.; Jaccoud, Luciana. Passos, Luana. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Nota Técnica nº27. IPEA. Brasília, set. 2016. p.24.

Se o campo da educação passa pela produção e reprodução da sociedade, em um sentido que é completamente relacional, expresso em seu caráter polissêmico, é na determinação de suas possibilidades sociais que seus conteúdos podem ser definidos. Nesse sentido, o componente educacional alinhado às expectativas por mobilidade social cumpre o papel de mediar expectativas dos trabalhadores, ao passo que o conteúdo do ensino formal encaminha a ideia de habilitação para a empregabilidade.

Ensino formal e mobilidade social

As concepções que circulam socialmente acerca do papel social da educação na dimensão dos programas sociais de transferência condicionada de renda, mediante o contexto explicitado, elevaram a educação à instrumento de primeira importância. Por meio deste, foi possível organizar os objetivos e justificativas para a existência dos programas sociais que anunciaram o combate à pobreza e às desigualdades sociais.

Cabe pontuar, que o surgimento de tais programas está intimamente relacionado às mudanças de concepções em torno da educação como necessidade formativa dos sujeitos para o resultado, em longo prazo, da mobilidade social. Argumento que foi alinhado à demanda de universalização do ensino formal em meados dos anos de 1990 (DE SORDI, 2019, p. 83).

Nesse sentido, a análise das mudanças em torno das concepções e noções sobre o papel social da educação, de modo orientado por aspectos e expectativas acerca do trabalho e da mobilidade social, passa por considerar,

que as relações entre educação e política [...] têm existência histórica; logo só podem ser adequadamente compreendidas enquanto manifestações sociais determinadas. [...] se evidencia, por um outro ângulo, a inseparabilidade entre educação e política. (SAVIANI, 1999, p. 95)

Por esta via, torna-se possível compreender os mecanismos simbólicos, culturais e sociais em torno dos quais o papel da educação foi traduzido à parcela da população empobrecida, em acesso ao ensino formal como etapa para a empregabilidade e promessa de melhoria de baixas condições materiais de vida.

Analisar as mudanças em torno do papel da educação a partir de seu aspecto histórico e social, com foco em sua vinculação aos programas sociais, permite evidenciar os padrões normativos que conformam as contraditórias exigências sociais colocadas para o campo do ensino formal. Tais exigências se configuram no campo de condicionalidades, ou de contrapartidas aos beneficiários destes programas, e estão acompanhadas de práticas e valores que devem ser incorporados, de modo que é possível considerar que: “O educando, por sua vez, é direcionado para determinados padrões comportamentais por meio de instituições como a escola, a universidade e o trabalho, de modo a adequar-se às demandas de uma nova ordem subjacente” (VICENTE, GONÇALVES NETO, 2018, p. 434).

É preciso pontuar que os programas sociais constituem práticas políticas, portanto, sua análise deve considerar,

não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam [...] as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições supra-referidas. (SHIROMA, 2004, p. 9)

Silva *et. al* (2014, p. 220) registram como avaliação do sistema educacional, visto pela ótica dos programas de transferência condicionada de renda que, além de se considerar que o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza deve estar centrado em melhores condições de acesso à educação, é preciso “considerar que a causa estrutural da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida mais do que a incapacidade de geração de renda”.

No processo de conciliação entre interesses opostos que forjaram o PBF (DE SORDI, 2019, p. 152), as condicionalidades foram vocalizadas como forma de exercício da cidadania e de “superação da dicotomia entre as políticas sociais *scripto sensu* (voltadas para o aumento das capacidades individuais) e as políticas compensatórias (voltadas para o atendimento de necessidades imediatas)”, considerando-se: “a importância de se investir em políticas compensatórias com ‘potencial emancipatório’” (MONTEIRO, 2011, p. 69).

Como rearranjo de vários programas já existentes, dentre eles o PNBE, o PBF deu seguimento não apenas as características de gestão técnica desses programas, mas ao entendimento que os forjou e a concordância sobre os termos pelos quais seria aceitável e legítimo transferir renda aos trabalhadores empobrecidos.

A estrutura escolhida para o PBF representou, em meio a um tenso cenário de disputas por projetos de sociedade, a continuidade de um processo de inversão dos instrumentais políticos da solidariedade e da cidadania, de modo a legitimar social e politicamente o não rompimento com a produção das desigualdades sociais. A educação, nesse sentido, foi alinhada aos postulados neoliberais que operam como organizadores da política no sentido de que “constroem um arquétipo de pensamento no qual a razão e o método científico não têm agido como instrumentos de emancipação, mas de dominação.” (MAURIEL, 2008, p. 23).

Vale notar que a articulação entre o acesso à educação e a renda foi assim, posta pelo viés de concepções sobre a educação subordinadas ao desenvolvimento econômico, de forma condicionada ao argumento de mobilidade social. Deste modo, o ensino também foi instrumentalizado “em meio de treinamento de força de trabalho sem ônus para o capital” (MONTAÑO, 2010, p. 231).

A permanência da educação enquanto condicionalidade deve ser compreendida a partir deste processo histórico no qual experiências de mobilização política organizadas em torno da solidariedade, da condição de pobreza e do controle social foram traduzidas nos programas sociais de transferência condicionada de renda com a função de legitimar a implementação de políticas neoliberais sob a bandeira do combate à pobreza e das desigualdades sociais. Estas experiências de mobilização compunham o processo social de disputas pelas formas e mecanismos para a efetivação dos direitos sociais no período posterior à promulgação da Constituição da República de 1988, e estavam pautadas enquanto projetos políticos fundamentados por noções de justiça e igualdade social.

Considera-se, em diálogo com Dalarosa (2001), que a educação não é neutra, mas sim um produto social, que traz consigo marcas e revela as raízes dos diversos interesses que permeiam a nossa realidade. Observar as mudanças no papel condicionado do acesso ao ensino formal como um “produto social” implica compreender sua relação com os processos políticos e sociais pela via dos quais se autorizou, no âmbito dos programas de transferência condicionada de renda, a despolitização da educação ou ainda, sua repolitização conservadora.

O impacto sócio-político desse processo, passa pela leitura de baixas condições materiais de vida como questão a ser gerida na esfera das ações individuais, sob a pauta do acesso à educação. Esta esfera, abriu espaço para a atuação, no âmbito da educação, para que programas como Bolsa Escola privilegiassem “ações sócio educativas” promovidas por Organizações não governamentais e entidades de assistência social comunitárias, o que alterou significativamente o alcance e o tipo de controle social que legitimaria socialmente o papel da educação em seu sentido ampliado. Inverteu-se o sentido da sociedade civil. E em relação à educação, foi-lhe atribuída a responsabilidade por modificar comportamentos individuais e condições sociais como forma de oposição à organização coletiva e solidária. De fato, Saviani (1995, p. 95) registrou que:

A orientação dita neoliberal assumida por Fernando Collor e agora pelo governo Fernando Henrique Cardoso vem se caracterizando por políticas educacionais claudicantes: combinam um discurso que reconhece a importância da educação com a redução dos investimentos na área e apelos à iniciativa privada e organizações não governamentais.

Por esta via, torna-se possível compreender os mecanismos simbólicos, culturais e sociais em torno dos quais o papel da educação foi traduzido, à parcela da população empobrecida, em acesso ao ensino formal como etapa para a empregabilidade e promessa de melhoria de baixas condições materiais de vida.

Considerações finais

A condicionalidade da educação está em terreno marcado por contraditórias condições que estão colocadas ao ensino formal como espaço de emancipação e, ao mesmo tempo, de formação para o emprego e/ou de atendimento a necessidades básicas. Frente a cenários de crise econômica, política e social, condições imediatas de alívio das condições materiais de vida foram socialmente aceitas e legitimadas enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento social, porém, fundamentado na noção de comportamentos e posturas individuais.

Em certa medida, este processo é significativo do desmantelamento das possibilidades de universalização das políticas sociais e do direito à educação como emancipação, e que empurrou políticas de transferência de dinheiro como a melhor das possibilidades. Em um cenário macro, trata-se da distinção do programa neoliberal que, no Brasil “marca um período único na moderna história brasileira”, pois é “a política antirreformas sociais, antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais em geral que marca o neoliberalismo” (OLIVEIRA, 2018, p. 66).

A educação é um “fenômeno condicionado, determinado pela estrutura da sociedade e submetido ao controle político das forças dominantes” (BASSANI, 2009, p. 110). Configura-se, portanto, como componente político alinhado ao projeto de sociedade orientado pelo modo de produção capitalista. Os mecanismos que a legitimam, na dimensão do ensino formal, enquanto “instrumento do mercado de trabalho” (ARROYO, 2013, p. 140) no contexto do quadro histórico de conformação das relações de produção ao processo de expropriação de direitos (BOSCHETTI, 2018), indicam que no âmbito dos programas sociais, a educação está vinculada a um tipo de expectativa por mobilidade social, recentemente consolidada por aspectos do consumo e da competição mútua, que deslegitimaram as possibilidades de transformação social por meio de referências de solidariedade social e de gestão democrática das questões sociais.

Entretanto, este é um processo que diz respeito aos referenciais e valores que foram alterados para que a educação pudesse assumir, no escopo dos programas de transferência condicionada de renda, a funcionalidade de pacificação dos conflitos sociais e de via para a fiscalização dos atendidos, já que a permanência e frequência das crianças e jovens no ensino formal é condicionalidade para o recebimento do benefício (DE SORDI, 2019, p. 149). Deste modo, o acesso ao ensino formal acaba por gerir a expectativa de certificação para o (a possibilidade de) acesso ao mercado de trabalho.

A educação como condicionalidade dos programas sociais gera ainda impacto no campo educacional, na medida em que o ensino formal passa a ser organizado a partir de disputas pelos sentidos políticos e sociais que, por sua vez, ferem as possibilidades de atuação e as expectativas de educadores e educandos por espaços de autonomia e de construção da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ALVES, H.; ESCOREL, S. Processos de exclusão social e iniquidades em saúde: um estudo de caso a partir do Programa Bolsa Família, Brasil. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 34, n. 6, p. 429-436, 2013.
- ARROYO, M. G. **Currículo, território em disputa**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de significados. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1398, out./dez. 2010.
- BARBOSA, A. L. N. de H.; CORSEUIL, C. H. L. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. pp. 327-339.
- BASSANI, E. et al. Entrevista – Questões para Dermeval Saviani. **Pró-Discente: Caderno de Produções Acadêmico-Científicas do Programa de Pós-Graduação em Educação**, p. 110-117, Vitória, v. 15, n. 2, ago./dez., 2009.
- BOSCHETTI, I. (Org). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo, Cortez Editora, 2018, pp. 17-61.
- CAMARGO, C. F. et al. Perfil Socioeconômico dos beneficiários do Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-177.
- CAMARGO, J. M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. Opinião Econômica. Dinheiro. **Folha de S. Paulo**, 26 dez. de 1991. Acervo Folha Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/resultados/?q=josé+márcio+camargo+&site=fsp&periodo=acervo&x=13&y=13>>. Acesso em: 29 set. de 2017.
- CESTARI, R. **A LDB e o contexto nacional: O papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1986 a 1996**. TESE (Doutorado em História da Educação) - UNICAMP-Campinas, SP - 1997.
- CIDAMAMORE, A. D. As políticas de Produção da pobreza: construindo enfoques teóricos integrados. In: CATTANI, A. D.; CIDAMAMORE, A. D. (Org.) **Produção da pobreza e desigualdade na América Latina**. Trad. Ernani S. . Porto Alegre: Tomo Editorial/CLACSO, 2007.
- DALAROSA, A. Â.. Globalização, Neoliberalismo e a Questão da Transversalidade. In: LOMBARDI, J. C. (Org.). **Globalização, Pós-modernidade e Educação**. 1 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 197-217.
- DE SORDI, D. N. **Reformas nos Programas Sociais brasileiros: Solidariedade, Pobreza e Controle Social (1990-2014)**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em História, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.615>.

- GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T.T. ; GENTILI, P. (Org.). **Escola S.A.: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. pp. 9-49.
- GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais** – Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M.; LIMA, A. B. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. **Rev. Ensaio**, Belo Horizonte, v. 14, n, 01, p. 51-64, jan.-abr., 2012.
- MAURIEL, A. P. O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- MONTEIRO, I. R. **Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família / Rio de Janeiro: 2011**. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV.
- NEVES, L. M. W. **Educação e Política no Brasil de Hoje**. São Paulo: Editora Cortez, 1994.
- OLIVEIRA, F. de. **O Adeus do futuro ao país do futuro: uma biografia breve do Brasil**. In: *Brasil: Uma biografia não autorizada*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: DE OLIVEIRA, F.; RIZEK, S. **A Era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 34.
- PAIVA, A. B. de; MESQUITA, A. C. S. M.; JACCOUD, L. PASSOS, L. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica, n. 27. IPEA. Brasília, set. 2016.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SAVIANI, D. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. Col. Polêmicas do nosso tempo, v. 5.
- SCHWARTZMAN, S. **Programas sociais voltados à Educação no Brasil: O impacto do Bolsa Escola**. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. 2006. Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_Bolsaesc.pdf>. Acesso em: 17 abril de 2019.
- SENADO FEDERAL. **Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências**. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Acesso em: 25 set. 2004.
- SHIROMA, Eneida. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Editora DpeA, 2004.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva et al.. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.
- SOARES, M. C. C. **Banco Mundial: políticas e reformas**. In: TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.
- SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta / Eduardo Matarazzo Suplicy**. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TELLES, V. da S. **Pobreza e Cidadania / Vera da Silva Telles**. 2. ed. São Paulo: Programa de Pós- Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013.

VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24, p. 165-182, set./out./nov., 2003.

VICENTE, J. P. A.; NETO, GONÇALVES NETO, W. Institucionalização do toyotismo: aliança entre academia e mercado, **RDP**, Uberaba (MG), v. 18, n. 39, p. 437-438, jul/dez. 2018.

WORLD BANK. **Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs**. Washington: The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office 2002.

Submetido em: 02.03.2021

Aceito em: 01.04.2021