

Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza

Dalila Andrade Oliveira*

Adriana Duarte **

Resumo:

Aborda-se, neste artigo, a educação como política social no contexto das reformas educacionais em curso no Brasil desde os anos de 1990. Parte-se da constatação de que o país viveu um intenso processo de reformas educacionais, expresso em ações e medidas que alteraram a configuração do sistema, bem como o objetivo das políticas. Identifica-se clara orientação de focalização da política educacional no Brasil, obedecendo à mesma tendência evidenciada na condução das políticas sociais em geral – problematiza-se os programas de renda mínima associados à educação.

Palavras-chave:

Política e educação. Brasil -Política social. Educação e Estado. Reforma do ensino- Brasil.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da FaE/UFMG. Doutora em Educação pela FE-USP. Pesquisadora do CNPq. Membro da coordenação da Rede Latino-americana de Estudos Sobre Trabalho Docente – Rede ESTRADO/CLACSO. Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Gestão Escolar e Trabalho Docente – GESTRADO / CNPq.

** Professora da Faculdade de Educação da UFMG. Doutora em Educação pela FAE/UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa sobre Gestão Escolar e Trabalho Docente – GESTRADO/CNPq.

Introdução

O debate sobre programas de renda mínima passou a ocupar lugar de destaque na agenda política de vários países, a partir das décadas de 1980 e 1990, com as mudanças operadas na sociedade salarial com a crise do capitalismo contemporâneo. Nos países centrais, esse debate se fez em torno das redefinições sobre o Estado de Bem Estar Social e as suas políticas universalizantes, considerando a precarização das relações de trabalho e o aumento do desemprego. Esses aspectos e o surgimento da chamada nova pobreza têm se tornado a referência para se repensar o Estado de Bem Estar e as políticas sociais e sua condução no mundo hoje. Em parte, as soluções apresentadas têm apontado na direção da redução do tempo de trabalho e de propostas de renda mínima, esta última como forma de minorar a situação de vulnerabilidade a que estão submetidos os trabalhadores excluídos temporariamente ou definitivamente do acesso ao emprego ou como complementação de renda para aqueles incluídos precariamente no mercado de trabalho.

No Brasil os programas de renda mínima surgiram com uma estreita vinculação com os programas educacionais e voltados para os estratos mais pobres da população, que se encontram situados no patamar de mera sobrevivência ou de indigência. Os programas de renda mínima deveriam ter, aqui, um importante lugar, considerando que o Brasil ostenta enormes discrepâncias econômicas, figurando, no Relatório Mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2004), com a pior distribuição de renda no mundo, em que 20% dos mais ricos ganham até 32 vezes mais que os 20% mais pobres. A desigualdade social manifesta-se também de forma perversa no sistema educacional, caracterizado por baixos índices educacionais, com 16% de analfabetos e evasão de 40% dos estudantes brasileiros que não conseguem concluir o nível obrigatório de escolaridade. É, portanto, um país portador de um sistema educativo bastante elitista, no sentido de que o direito à educação em todos os níveis ainda é um alvo distante. O Brasil compõe, ao lado México e de mais sete outras nações pobres e populosas, o Grupo *Education For All* (EFA)/Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) (1990).

O contexto atual, marcado pelo processo de globalização da economia, da política e da cultura, trouxe como corolário a flexibilização nas relações de trabalho e emprego, o que tem resultado em diversificação nas formas de contratação e crescente desemprego. Tal processo provoca uma crise

social que condena a maioria da população mundial a condições indignas de vida¹. A pobreza, na economia globalizada, é qualificada de “nova”, com o aumento do desemprego, o alongamento da sua duração e os excluídos temporariamente ou definitivamente do mercado. Os sistemas de proteção social têm se mostrado incapazes de fazer frente à diversificação da pobreza e ao crescente aumento da desigualdade social, atualizando a histórica dualidade entre os trabalhadores integrados e os pobres assistidos. Nesse contexto, a política educacional sofre alterações nas suas orientações tendendo a responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que deve também formar a força de trabalho apta aos novos processos produtivos.

Castel (1997), discutindo as transformações da questão social advindas do processo acima mencionado, caracteriza-as como um questionamento da função integradora do trabalho hoje na sociedade. O autor demonstra como o sistema de proteções e garantias sociais vinculadas ao trabalho vai sendo desmontado para se chegar a “um processo de precarização que atinge as situações do trabalho, no sentido da sua re-mercantilização e de soluções na ordem do mercado, como efeito particular da globalização.” (CASTEL, 1997, p. 166-167).

O autor discute a transformação do trabalho em emprego, processo que situa no final do século XIX, com o avanço do capitalismo, que traz o desenvolvimento da industrialização e da urbanização, e com ele uma maior regulamentação da vida social, que surge ou se intensifica com a regulamentação das relações de trabalho. Com isso, o trabalho passará, para Castel (1997), da “condição íntima e miserável” à de veículo para uma condição de vida digna aos que não têm propriedade.

A regulamentação do trabalho, um processo que se dá por meio de lutas intermináveis em que os sindicatos aparecem como importantes protagonistas, caracterizará a sociedade do salariado. Na realidade, a passagem do trabalho ao emprego é marcante na estrutura dessa sociedade que Castel (1997) denomina salariada. O desenvolvimento industrial e urbano foi resultando em novas formas de vida e o acúmulo de conquistas trabalhistas, traduzidas em direitos legais, formando a base de uma nova regulação social em que sindicatos, Estado e empresários são interlocutores.

A regulamentação do trabalho, os direitos trabalhistas e previdenciários, a promessa de um futuro garantido pela aposentadoria trouxeram finalmente para os trabalhadores a possibilidade de viverem da

venda de sua força de trabalho. Para muitos, o objetivo na vida passou a ser a obtenção de um emprego formal e regulamentado e, de preferência, estável. Nas palavras de Castel (1997, p. 170):

Pode-se dizer, efetivamente, que esse tipo de proteção, de regulação, ou seja, direito do trabalho, seguridade social, foi, inicialmente, ligada ao salariado, e mesmo, ao pequeno salariado, e que se difundiu no conjunto da estrutura social. O salariado se consolidou e se dignificou, se ousou dizer, e passou mesmo a ter um papel de atração, em torno do qual o conjunto da sociedade moderna se organizou.

A sociedade que se desenvolve a partir de então permanece, contudo, sendo organizada de forma rigidamente hierárquica, fundada na exploração e repleta de injustiças sociais. Todavia, durante o modelo de regulação social, denominado por alguns de sociedade do pleno emprego ou anos dourados do capitalismo (HOBBSBAWN, 2000), assiste-se à concentração de mecanismos que operam como barreiras ao mercado, inibindo o seu curso desenfreado e possibilitando ao indivíduo desfrutar de um mínimo de estabilidade e segurança. Tal modelo de regulação social², levado a termo nos países centrais, será responsável pela sedimentação dos vínculos entre educação e desenvolvimento econômico, possibilitando o desenvolvimento dos sistemas escolares a partir de um novo modelo de êxito em que a mobilidade social se realiza não mais pela livre-iniciativa, mas pela obtenção de um emprego formal numa grande corporação. A educação passou, assim, a ser um requisito indispensável ao sucesso profissional e pessoal (MILLS, 1987).

Durante esse período relativamente estável de regulação social calcada na regulamentação do trabalho e na ampliação de políticas sociais de cobertura universal, observa-se, na sociedade, o crescimento da noção de direitos sociais e de Estado de Direito. Entendendo o direito como a regulamentação das relações fundamentais para a convivência e sobrevivência do grupo social e sendo ele, ao mesmo tempo, o principal instrumento por meio do qual as forças políticas dominantes exercem o poder (BOBBIO, 1992, p. 349), há que se considerar que as noções de direito e de Estado podem assumir diferentes configurações, dependendo do período e contexto histórico em que se realizam.

As políticas sociais no Brasil: para uma regulação focalizada

A política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação capitalista e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade. A ação social do Estado pode dizer respeito tanto à promoção da justiça social quanto ao combate da miséria, mas, segundo Abranches (1998), trata-se de objetivos distintos. Sendo assim, a ação governamental reflete escolhas em um quadro de conflito, não havendo, portanto, governos imparciais, pois as escolhas sempre envolverão julgamento de valor, ainda que estejam ancoradas em avaliações técnicas.

Se, como afirma Abranches (1998, p. 14),

a política social praticada na maioria dos países industrializados e naqueles que chegaram à conquista do Estado de bem estar teve por objetivo compensar o mal-estar, os custos sociais, os efeitos perversos derivados de ações indispensáveis à acumulação de outras políticas governamentais e do próprio progresso que, ao induzir mudanças, pode colocar certos grupos em situação de dependência, em países como o Brasil a situação foi outra.

As políticas sociais, no Brasil, foram historicamente desenvolvidas em um contexto de muita contradição, marcado pela desigualdade no acesso e na extensão e pelo caráter fragmentário, setorial e emergencial na sua execução. Somente na Constituição de 1988 é que se propõe a cobertura mais ampla, universal, para determinadas políticas sociais, o que representa um avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente. Instituiu-se, em termos legais, a cidadania como direito universal em contraposição à cidadania regulada (SANTOS, 1979), presente na estruturação do modelo na década de 1930 e baseada no vínculo empregatício.

Com o processo de industrialização ocorrido no Brasil a partir dos anos de 1930, surge um conjunto de políticas regulamentadoras jamais visto, porém tais políticas eram restritas a setores da classe trabalhadora urbana e industrial. Por muitas décadas os trabalhadores rurais brasileiros não puderam gozar das mesmas prerrogativas e dos mesmos direitos conferidos aos trabalhadores urbanos. A Consolidação das Leis do Trabalho

(CLT), de 1943, o mais importante instrumento de regulamentação das relações de trabalho no Brasil, trouxe, no plano individual, para os trabalhadores, garantias tais como carteira de trabalho, direito a férias, a horas-extras; no plano coletivo, possibilitou o agigantamento da organização sindical. A estrutura sindical que se consolida nas décadas seguintes à CLT, no Brasil, é caracterizada pelo corporativismo e pelo legalismo na sua ação. Somaram-se a essas políticas, na mesma direção da expansão de políticas sociais aos trabalhadores urbanos, a previdência social, por meio dos institutos de pensão, até a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a criação, posteriormente, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, com ele, a política de habitação, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Após esse período, o Brasil enfrenta mais de 20 anos de ditadura militar, instalada por meio de um golpe de Estado, que, a despeito do cerceamento das liberdades e direitos políticos e civis, irá paradoxalmente ampliar políticas sociais de cobertura ampla e extensão universal. Nesse momento, como também o foi no período da ditadura Vargas (1930-1937), a implementação ou o alargamento do elenco de políticas sociais teve o firme propósito de dar legitimidades aos governos, implantando seletivamente reivindicações históricas dos trabalhadores.

No plano educacional, a ampliação do direito à educação de quatro para oito anos constitui-se em importante medida de expansão da escolaridade aos cidadãos brasileiros. O final dos anos de 1970 e o início dos de 1980 foram marcados pela luta em favor da democratização da educação, de ampla defesa do direito à escolarização para todos, de universalização do ensino e de defesa de maior participação da comunidade na gestão da escola.

A Carta Constitucional de 1988 consolida muitas das reivindicações presentes nas pautas dos movimentos que emergem com a derrocada do regime militar. Contudo, logo após ser promulgada, tal Carta passou a ser alvo de críticas do governo Sarney (1985-1989) e dos setores mais conservadores, sendo as conquistas sociais consideradas responsáveis pela *ingovernabilidade* do País. A década de 1990 inaugura-se com o governo Collor, que buscou operacionalizar o que ele chamava de *modernização do Estado*, ou seja, a implementação de reformas estruturais como os processos de privatização, de liberação de importações, de desregulamentação da economia e o corte nos gastos públicos. O Brasil

entrou nos anos de 1990 vivenciando uma era de reformas que significavam um processo de desconstrução da agenda social da Constituição de 1988, buscando desvencilhar o Estado dos compromissos sociais ali firmados, bem como um engajamento do País à nova ordem capitalista mundial, tornando-o capaz de competir na lógica do mercado livre e adotando as políticas de corte neoliberal³.

A reforma educacional no âmbito da reforma do Estado brasileiro: desregulamentação e desproteção

As políticas sociais na realidade brasileira atual visam prioritariamente o alívio à pobreza, a retirada da condição de miséria daqueles que sequer conseguiram alcançar as condições mínimas de sobrevivência. Mantêm-se, pois, os traços restritivos na forma de tratar as questões sociais no Brasil, uma vez que os avanços propostos na Constituição de 1988 foram logo alvo de reformas e que, na tão propalada modernização do país, persistiu o traço da era desenvolvimentista que submete a política social à política econômica.

A orientação percebida nas ações do governo Fernando Henrique Cardoso e que, em certa medida, têm sido levadas a termo no atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere à condução das políticas sociais em geral no Brasil, revela clara escolha. Depois de duas décadas de intensas manifestações que expressaram fortes pressões populares pela ampliação dos direitos sociais, da cobertura universal de políticas de maior acesso à saúde, educação, habitação e previdência, entre outros, os anos de 1990 foram marcados por reformas no âmbito do Estado que priorizaram o corte no gasto social. As referidas conquistas consagradas na Constituição Federal de 1988 foram paulatinamente sendo retiradas do plano das leis, por meio de instrumentos jurídicos que exigiram, em alguns casos, até mesmo reforma constitucional, sendo que em muitas matérias a lei sequer chegou a tornar-se fato.

No quadro de reformas que o Estado brasileiro viveu na década passada, assistiu-se na área social não só a uma reforma dos programas sociais, mas, e principalmente, a um investimento na alteração do modelo de proteção social, com a implantação de um novo padrão de regulação social. Em primeiro lugar, privilegia-se o acesso via renda e não via trabalho. A inclusão na proteção social via trabalho, que aqui sempre foi restritiva, pois nunca se gozou de pleno emprego, é tensionada ainda mais pelas altas

taxas de desemprego, pela tendência de flexibilização das relações de trabalho e pelas propostas privatistas de reforma dos sistemas de previdência social. Este quadro é agravado pelo abandono, antes mesmo da sua implementação de fato, da configuração de padrões universais e redistributivos de proteção social, contidos na Carta de 1988, o que deixa a grande maioria da população sem cobertura social.

Optou-se, como dito anteriormente, por um modelo de proteção social via transferência de renda, mesmo que essa renda seja irrisória e não atinja a todos. Este modelo está focalizado na população pobre, numa linha de pobreza fixada numa faixa de meio salário mínimo *per capita* e se corporifica em programas nacionais como: Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI (BRASIL, 2004); Bolsa-Escola (BRASIL, 2003); Programa Bolsa Alimentação (BRASIL, 2001) e Auxílio-Gás (BRASIL, 2002). Passou-se a defender que o campo de atuação do Estado na área social estaria voltado às camadas da população consideradas mais vulneráveis socialmente, ou seja, o Estado desenvolveria políticas sociais focalizadas, atuando apenas – por meio de medidas compensatórias – nas conseqüências sociais mais extremas do capitalismo contemporâneo.

Ainda no sentido de alterar o padrão de regulação social e assentar as bases para uma nova atuação do Estado frente às políticas sociais, o Estado brasileiro, no governo Fernando Henrique, buscou mostrar a necessidade de deslocar o seu papel histórico de provedor para o de indutor e articulador das políticas sociais, significando, nas palavras do próprio Presidente da República, *aquele que aproxima o privado do público*. (TOLEDO, 1998) Essa aproximação do privado com o público traduziu-se na transformação das necessidades sociais e coletivas dos trabalhadores em demandas mercantis, devendo, estas, serem supridas pelo setor privado, ampliando, ao máximo, a margem de atuação das empresas particulares em um espaço antes coberto pelo setor público. Com a desculpa da racionalização de gastos, privatizam-se os serviços sociais, quem pode vai ao mercado e quem não pode deve ser encaminhado para a assistência, segmentando ainda mais a pobreza.

Salama e Valier (1997), discutindo a recente evolução dos sistemas de proteção social nos países latino-americanos, chamam a atenção para o fato de que se nota uma grande defasagem entre direito e realidade. Observam que, na realidade desses países, universalização e homogeneização parecem noções bem distantes. Os direitos sociais reconhecidos em muitos desses países foram apenas formais, dada a

magnitude do setor informal, que exclui dos sistemas de proteção um grande número de pessoas e as diferenciações entre os beneficiados em proveito dos mais ricos (uma distribuição diferenciada dos benefícios em termos de favores e privilégios resultantes do clientelismo).

Na análise das políticas sociais liberais implantadas nos países latino-americanos, os referidos autores destacam três características centrais, que são apresentadas abaixo, de maneira resumida:

1ª) *Políticas sociais orientadas para os muito pobres* – por serem incapazes de suportar os custos das reformas e de se protegerem, os mais pobres serão o alvo das ações sociais governamentais. São políticas destinadas a garantir às populações mais vulneráveis um mínimo de serviços de primeira necessidade e de infra-estrutura social. O caráter focalizado que apresenta nos mais pobres é justificado pela necessidade de combate à extrema pobreza. Observam, assim, que frente a essa focalização, a política social tende a perder seu caráter universal e a se tornar um mero paliativo.

2ª) *Políticas sociais de assistência-benfeitoria e de privatização* – têm por objetivo ajustar a relação entre seguro e assistência. Observam os autores que:

Na implantação desta política o Banco Mundial e alguns governos de países subdesenvolvidos recorreram com frequência às Organizações Não Governamentais – ONGs, como instâncias intermediárias fundamentais tanto para identificar os grupos mais desfavorecidos quanto para distribuir as ajudas.” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 119).

Paralelamente, as camadas médias vão abandonando cada vez mais o setor público, diante de sua deterioração, e voltando-se para o setor privado. A privatização é, como afirmam os autores, a outra face da política social focalizada nos extremamente pobres.

3ª) *Políticas sociais descentralizadas e recorrendo a uma participação popular* – o recurso à descentralização das políticas sociais justifica-se na busca de “maior eficiência e racionalização dos gastos, bem como a interação mais fácil entre os recursos governamentais e não governamentais para financiar as ações sociais.” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 120). O apelo à caridade e ao apoio comunitário passa a ser condição vital para a realização dessas políticas. Em geral as ações descentralizadas se realizam, nesse modelo, por meio de contratos entre o governo central e governos subnacionais,

como no caso brasileiro as chamadas parcerias entre União, estados e municípios, outras instituições da sociedade civil e ONGs.

Salama e Valier (1997) afirmam que as políticas sociais liberais são o aspecto mais novo das políticas que, ligadas ao processo de reestruturação das funções do Estado sobre as bases do liberalismo econômico, foram propostas pelos Organismos Internacionais e implementadas em alguns países subdesenvolvidos, a partir do final dos anos de 1980, incluindo os países da América Latina. Essas políticas aparecem, sobretudo, como resultantes de uma crítica ao Estado de bem estar social.

A partir de alguns casos nacionais estudados, os autores acima referidos observam que as reformas de Estado ocorridas durante os anos de 1990, nos países latino-americanos, trouxeram uma orientação mais ou menos convergente com o modelo britânico de reforma estatal implantado no período Thatcheriano. Em tais reformas observa-se a firme orientação de redução dos gastos públicos destinados à proteção social, principalmente dos pobres, e a priorização da assistência social aos mais pobres, em geral com fundos públicos criados para este fim, com existência provisória⁴. O Estado passa a se relacionar com os cidadãos dividindo-os em dois tipos: os contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos.

No caso da educação, a descentralização passa então a nortear as reformas propostas para a organização e administração dos sistemas de ensino, seguindo as orientações gerais no quadro de reformas do Estado. Ressalta-se, nesse contexto, o relativo recuo que o Estado nacional vem apresentando tanto na sua participação direta no setor produtivo quanto em outras esferas de seu domínio, provocando mudanças nas formas de financiamento das políticas sociais que passam, via de regra, pelo recurso à iniciativa privada, seguindo a tendência observada por Salama e Valier (1997) em outros países latino-americanos. Assim, observa-se que, na tentativa de equacionar as exigências populares de maior acesso aos serviços públicos e a necessidade de responder por maior eficiência nos já ofertados, o governo brasileiro tem conduzido mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas, orientado por critérios de racionalidade administrativa fundados na economia privada. Contudo, tais políticas têm focalizado o atendimento aos muito pobres⁵, às populações vulneráveis, sob a justificativa de que os recursos disponíveis não são suficientes para atender a todos em igual proporção.

Segundo Draibe (1997), a partir de análise comparativa da tendência de reformas de políticas e programas sociais na América Latina, considerando a experiência de sete países, o receituário predominantemente proposto para as mudanças na área social apóia-se em três grupos de justificativas: os episódios de ajustamentos fiscais da primeira metade dos anos de 1980, que exigiam do gasto social maior eficiência e, principalmente, uma forte adequação aos objetivos macroeconômicos; a reorientação do gasto social para atender ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos do ajustamento recessivo sobre emprego, renda e redução dos serviços sociais. Para tanto, a focalização do gasto, a opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres e vulneráveis, passou a compor o núcleo da estratégia de reforma social; e, por fim, o gasto social teria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e, principalmente, programas de caráter produtivo, como investimento em “capital humano”.

As políticas educacionais mais recentes espelham exatamente a tendência apontada por Draibe (1997), sendo que o FUNDEF e o Programa Nacional Bolsa-Escola, e, mais recentemente, o Bolsa-Família, parecem constituírem-se como os melhores exemplos. Observa-se, assim, que o papel atribuído às políticas sociais nos contextos nacionais latino-americanos tem sido o de atenuar ou cobrir o hiato existente entre a estrutura econômica e aqueles que estão destituídos das suas condições materiais básicas e indispensáveis a uma vida minimamente digna. Uma política para os que não conseguem ser cidadãos de fato.

O lugar da assistência na política educacional: os programas de renda mínima

A educação, como uma das mais importantes e elementares políticas sociais, assume, nesse contexto de reforma a que se assiste nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização. Esta segunda orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência de

grupos mais vulneráveis socialmente na escola, como, por exemplo, as cotas para negros nas universidades públicas e os programas de distribuição de renda mínima, como o Bolsa-Escola.

No Brasil, o debate sobre renda mínima ganhou visibilidade a partir da apresentação, no Senado Federal, em 1991, do Projeto de Lei n. 80, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), pelo Senador Suplicy (PT/SP). O PGRM (SUP LIC Y, 1992) propunha uma transferência monetária ao indivíduo, prevendo, para o acesso, os critérios de idade (25 anos) e de rendimento mínimo (cerca de dois salários mínimos) e foi apresentado à sociedade como uma política nacional de combate à pobreza. O projeto Suplicy foi aprovado em dezembro de 1991 no Senado e foi enviado à Câmara, onde permaneceu por longos anos aguardando votação em plenário. Nesse processo de espera, o projeto Suplicy passou a concorrer com outros projetos similares em tramitação na casa.

No debate internacional, Rosanvallon (1995) defende que os programas de renda mínima têm o propósito de assalariar os excluídos, numa sociedade que prescinde cada vez mais do trabalho. Para esse autor, este movimento institucionaliza a separação entre o econômico e o social, pois consolida uma separação entre o mundo do trabalho e o mundo da assistência. Ele preconiza que é preciso se empenhar no sentido de reinventar a idéia de direito ao trabalho e não de criar um direito à renda.

Para Castel (1998), as políticas de renda mínima obedecem a uma lógica de discriminação positiva, ou seja, definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. No entanto, critica o fato de essas populações sofrerem um *déficit* de integração, como “os habitantes dos bairros deserdados, os alunos que fracassaram na escola, as famílias mal socializadas, os jovens mal empregados ou não-empregáveis, os que estão desempregados há muito tempo[...]” (CASTEL, 1998, p. 538). Critica, ainda, o fato de que os esforços envidados nessa direção há mais de quinze anos não têm mudado a constatação de que “essas populações são talvez e apesar de tudo, na atual conjuntura, inintegráveis.” (CASTEL, 1998, p. 538). Para Castel (1998), é essa realidade que deve ser encarada. Esse autor sublinha, ainda, que a instituição de uma renda dissociada do trabalho apresenta riscos que contribuem para a desagregação da condição salarial e fortalece a prática

assistencialista. Ele defende que esta questão deve ser pensada a partir da redistribuição do produto do trabalho e das garantias de proteção e de direitos advindas dessa condição.

Os programas de renda mínima começaram a se concretizar, no Brasil, na metade da década de 1990, não como uma política nacional voltada para complementação individual de renda, como propunha Suplicy (1992), mas como políticas de iniciativa de algumas Prefeituras Municipais⁶ e do Distrito Federal, que passaram a associar a política de renda mínima à educação. Essas propostas, justificadas como políticas de combate à pobreza e ao trabalho infantil, estavam direcionadas para o atendimento das famílias e condicionava o recebimento de uma complementação salarial ou de um valor fixo mensal pelos pais ou responsáveis à matrícula e frequência das crianças e adolescentes na escola. A grande maioria dos programas municipais de renda mínima propostos e implementados nessa ocasião originou-se de proposições de vereadores vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT)⁷, que afirmavam orientar-se por uma perspectiva de redistribuição de renda para enfrentamento da pobreza, evocando o direito de distribuição da riqueza socialmente produzida.

No âmbito federal, a primeira iniciativa de renda mínima aprovada foi o projeto de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), em dezembro de 1996, e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em dezembro de 1997 – Lei n. 9.533/97 – Garantia de Renda Mínima – “Toda Criança na Escola”. Este programa apresentava grandes diferenciações em relação ao projeto do Senador Suplicy e também uma abrangência bem mais limitada. Propunha que a União apoiasse os municípios que instituísssem programas de renda mínima associados a programas sócio-educacionais, financiando 50% de seus custos. O Programa “Toda Criança na Escola” restringia-se aos municípios considerados mais carentes e tinha como meta atender pelo menos 20% dessas municipalidades entre os anos de 1998 e 2002. As famílias, para serem selecionadas, deveriam ter uma renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo.

O programa “Toda criança na escola” foi substituído, em 2001, pelo Programa Nacional de Bolsa-Escola (PNBE) – Lei 10.219 de 11/04/2001, que pretendia possibilitar o acesso e permanência de crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas da escola. O PNBE (BRASIL, 2003) manteve, pois, a vinculação com a educação e consistia na concessão de um benefício de R\$ 15,00 por criança, podendo

atingir no máximo R\$ 45,00 (três crianças por família), sendo que essas famílias deveriam apresentar uma renda per capita abaixo de R\$ 90,00 e manter todos os seus filhos entre 6 e 15 anos matriculados na rede escolar.

No governo Lula, foi criado o Programa Bolsa-Família, a partir da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás. O Bolsa-Família foi criado via Medida Provisória n. 132, de 20/10/2003, e mantém o vínculo do recebimento do benefício à matrícula de crianças e adolescentes em idade escolar nas redes de ensino e a obrigatoriedade de acompanhamento médico, nos postos de saúde da rede pública, para gestantes, nutrizes e crianças.

O Programa Bolsa-Família também está focalizado nas famílias extremamente pobres, ou seja, aquelas com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00. O referido Programa paga um benefício mensal de R\$ 50,00, adicionado de uma parcela variável de R\$15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00, conforme o número de crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes em cada família. As famílias situadas na faixa de renda per capita de R\$ 51,00 a R\$ 100,00 recebem o benefício variável, também no limite máximo de R\$ 45,00 (BRASIL, 2005).

Silva, Yazbeck e Giovanni (2004, p. 138) registram como preocupante a drástica redução do valor da renda *per capita* familiar adotado como referência para definição de uma *linha de pobreza* como critério de acesso das famílias aos Programas de Transferência de Renda na proposta do Bolsa-Família. A renda *per capita* familiar de corte, que era de meio salário mínimo (R\$ 120,00), foi reduzida para uma renda *per capita* familiar de R\$ 50,00 para enquadramento das famílias na categoria de indigentes, e para R\$ 100,00 para classificação das famílias pobres.

Os programas de renda mínima de âmbito federal assumiram inicialmente, no Brasil, o formato de bolsa-escola, vinculando a transferência monetária à educação. Essa vinculação obedece à lógica de que a educação guarda estreita relação com oportunidades de trabalho e a inserção da criança e do jovem na escola e que estaria contribuindo para quebrar o ciclo de pobreza das gerações futuras. Os programas de renda mínima associados à educação surgiram no Brasil num quadro de demandas crescentes de políticas de combate à pobreza, de agravamento da crise econômica dos anos de 1980 e de medidas de ajuste da economia brasileira à economia globalizada (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2004).

Verifica-se entre os propositores, políticos e estudiosos da renda mínima, pelo menos duas grandes orientações, que se colocam em campos opostos. Uma primeira fundamenta-se pelos princípios liberais que visam preservar o dinamismo do mercado, garantir a autonomia do indivíduo como consumidor, reproduzir o exército industrial de reserva e pressionar à aceitação de baixa remuneração. Nessa orientação, não há o compromisso com a distribuição de renda, focaliza-se a concessão da renda mínima na extrema pobreza e o impacto é a reprodução dessa pobreza, nos limites da garantia da sobrevivência. Uma outra orientação, assumida normalmente pelos partidários da esquerda, é a renda mínima entendida como repartição da riqueza, ou seja, como um mecanismo de redistribuição de renda e como política de complementação dos serviços sociais básicos. Neste caso, pretende-se que a renda mínima seja estendida a todos que necessitam do benefício, o que é chamado de focalização positiva, ou aos cidadãos em geral (FERREIRA, 1999; SILVA, YAZBECK; GIOVANNI, 2004). Para Tavares (2004), os efeitos redistributivos das políticas públicas dependem da sua capacidade de universalização e não do seu “grau de focalização”. Para essa autora, a focalização do gasto social nos “mais pobres” não apenas deixa de fora uma parcela dos “antigos pobres”, como não inclui os “novos”.

A discussão da renda mínima como estratégia de enfrentamento da pobreza é controversa e traz, segundo Fitoussé e Rosanvallon (1997 apud CAMPOS, 2003), uma confusão da política com os bons sentimentos e a simplificação dos problemas. Campos ressalta que, para esses autores, passou-se de uma análise global do sistema, no que se refere ao processo de exploração e à questão da repartição, para um enfoque centrado no segmento mais vulnerável da população, simplificando a compreensão da dinâmica social e tratando-a por meio de programas focalizados como remédio para as conseqüências mais perversas da crise contemporânea do capitalismo.

Os programas federais de Bolsa-Escola que surgiram no final do primeiro governo FHC e têm continuidade no Governo Lula, por meio do programa Bolsa-Família, enquadram-se no pressuposto liberal, têm a marca da transferência de renda como política compensatória e residual, com critérios estreitos de seleção que restringem seu raio de cobertura. Estes programas estão voltados para os estratos mais pobres da população, situados num patamar de mera sobrevivência ou de indigência, que possuem renda familiar *per capita* por volta de meio salário mínimo. Apesar de esses programas, no Brasil, estarem diretamente associados à educação, este

aspecto tem sido traduzido somente na cobrança da frequência às aulas, o que pode ser eficaz no sentido de retirar as crianças das ruas, pelo menos por um período do dia, mas não altera o quadro de pobreza das futuras gerações, via educação, como foi apontado.

Essa perspectiva de atendimento de Programas do tipo Bolsa-Escola Federal e, atualmente, Bolsa-Família possui um impacto limitado, tanto pelo valor das bolsas quanto pelos critérios de acesso e permanência, e veio de alguma forma responder às recomendações contidas nas propostas de reformas de Estado, veiculadas pelos organismos internacionais para os países em desenvolvimento, que recomendavam medidas emergenciais e compensatórias de proteção social às vítimas do ajuste estrutural inevitável.

A política educacional atual como política social de alívio à pobreza: apontamentos finais

O atual governo, em sua plataforma eleitoral, apresentou um documento específico para o setor educacional em que estava previsto um outro cenário para a educação brasileira. O documento, denominado *Uma escola do tamanho do Brasil* (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), reflete os anseios do movimento organizado em defesa da educação pública e gratuita que, nas últimas três décadas, marcou o contexto educacional brasileiro. A educação, concebida como pilar do desenvolvimento nacional, presente em todos os governos a partir dos anos de 1930, não deixou de estar presente também na proposta do atual governo. Contudo, não parecia ser esse o principal foco daquela proposta; ao contrário, buscou-se ali recolher o que o movimento social produziu ao longo de décadas como proposta para a educação brasileira. As referidas conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988, tais como a ampliação do direito à educação pública e gratuita e a adoção do princípio da gestão democrática do ensino público, entre outras, foram produto dessas lutas. Tais movimentos se consolidaram no decorrer da década de 1990, com o processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9493/96, e da permanente tentativa de elaboração de um Plano Nacional de Educação que refletisse as demandas da sociedade civil organizada. Tomando a educação em seu significado mais político e humanitário, os movimentos sociais, em especial o movimento dos trabalhadores da educação, imprimiram novas exigências às pautas dos

diferentes governos passados, dos militares a Fernando Henrique Cardoso, tendo realizado, até a eleição de Lula, quatro Congressos Brasileiros de Educação (CONEd), em que uma outra proposta de Plano Nacional de Educação (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997) foi formulada, tendo sido rejeitada pelo congresso nacional.

Assim, a exigência de definição de políticas de financiamento para a educação básica que atendessem da Educação Infantil ao Ensino Médio; as resistências enfrentadas pela reforma da educação profissional, imposta por Decreto⁸; a manifestação de repúdio às políticas de aligeiramento da formação de professores, também imposta via Decreto (BRASIL, 1999) e, mais recentemente, as lutas em torno da defesa de uma educação mais inclusiva, também no acesso à universidade, são movimentos que, apesar de não terem sido contemplados, serviram de referência e parâmetro para as políticas daquele momento e se constituíram como base das proposições apresentadas no texto *Uma escola do tamanho do Brasil* (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Após mais de dois anos de governo, assistimos a uma considerável permanência das políticas sociais em geral. No campo educacional, é visível uma continuidade no processo de reformas iniciado pelo ministro Paulo Renato nos oito anos do governo precedente. Nesses dois anos assistimos, ainda, a um esvaziamento do sentido das políticas educacionais que recuperam a noção de integralidade na formação humana, para o que a cobertura ampla e universal é indispensável, ao mesmo tempo em que passa a ser confundida com política social de alívio à pobreza.

As tendências atuais das políticas sociais tendem a referendar os programas de transferência de renda como componente central dos modelos de proteção social. Esses programas têm sido apontados como a política social do século XXI. Confunde-se a política social com as políticas de combate à pobreza, limitando-a a questão da renda, estratificando a pobreza, não centrando o debate no campo das desigualdades sociais, da exploração do trabalho, da distribuição de renda. No Brasil, a pobreza é, antes de tudo, marcada pelo caráter eventual do vínculo empregatício, pelos níveis salariais extremamente baixos e pela falta de proteção social universal. Segundo Pochmann (2004), não temos a cidadania econômica e muito menos a social. Tal quadro torna-se ainda mais temerário, do ponto de vista da construção de uma sociedade mais democrática e capaz de imprimir maior justiça

social em seus processos, com as propostas de reforma trabalhista e sindical, que parecem convergir não mais para a lógica de um discurso único, como aquele que as reformas neoliberais iniciadas na década passada trouxeram como “o fim da história”, mas para uma absoluta falta de alternativa. Quando um partido que, historicamente, se organizou em defesa dos interesses dos trabalhadores sucumbe à defesa da informalidade, da restrição de direitos sociais em nome do desenvolvimento econômico possível e inevitável, que luz se pode ver no fim do túnel?

Notas

- 1 Acerca das mudanças no padrão de vida dos indivíduos, ver Bauman (2004) e Giddens (1991).
- 2 Adota-se aqui a noção de regulação social da Escola de Regulação Francesa. ver Aglieta (1979).
- 3 Como um exemplo da tentativa de criação de um consenso nacional em torno do novo modelo de integração econômica, vale a pena citar o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).
- 4 Ver Draibe (1997); Diniz (1997); Salama e Valier (1997); Abrucio e Costa (1999) entre outros.
- 5 Ver Salama e Valier (1997).
- 6 Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Jundiaí (SP); Boa Vista (RR); Vitória (ES); Belo Horizonte (MG); Salvador (BA); Belém (PA). Ver levantamento realizado por Silva (1997).
- 7 Ver levantamento realizado por Silva (1997) e por Silva, Yazbek e Giovanni (2004) quanto à vinculação partidária das propostas de programas de renda mínima no Brasil.
- 8 Decreto n. 2 208, de 17 de abril de 1997 (BRASIL, 1997).

Referências

- ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: _____; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. *Política social e combate à pobreza*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma de estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.
- AGLIETA, M. *Régulación y crisis del capitalismo*. Mexico: Siglo veintiuno editores, 1979.
- BAUMAN, Z. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BOBBIO, B. et. al. *Dicionário de política*. Brasília: Edunb, 1992.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997. Regulamenta o parágrafo 2º do art. 36 e os arts. 30 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, v. 135, n. 74, 18 abr., 1997. p. 7760-7761.
- BRASIL. Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na área de educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 dez.1999. p.4 – 5.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. Atos do Poder Executivo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 set. 2001. Seção 1. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2206-1.htm>. Acesso em: 3 jun. 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/legis/pdf/LDB.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2005.
- PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005
<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Auxílio-Gás*. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/cidadao/produtos/asp/auxiliogas.asp>>. Acesso em: 8 abr. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa família*: saiba como o programa muda a vida dos brasileiros. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/manual_PETI.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2005.

BRASIL. Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. *Cartilha do Programa Bolsa Escola*. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 12 mar. 2005.

CAMPOS, M. M. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 183-191, set./dez. 2003.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998, 611p.

_____. As transformações da questão social. In: BOGUS, L.; YAZBECK, C.; BELFIORE-WANDERLEY, M. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 1997, p. 161-190.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: _____; AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

DRAIBE, S. M. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

FERREIRA, I. B. Direito à renda ou direito ao trabalho? *Revista Inscrita*, Brasília, ano 2, n. 4, p. 19-24, maio 1999.

GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

MILLS, W. Educação e classe social. In: PEREIRA, L.; FORACCI, M. M. *Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação*. 13. ed. São Paulo: Nacional, 1987. p. 268-286.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO A CIÊNCIA E A CULTURA.(UNESCO). *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Nova York: UNICEF, 1990. Disponível em: http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien>. Acesso em: 8 abr. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Uma escola do tamanho do Brasil*. 2002. Disponível em: <http://www.pt.org.br/site/secretarias_def/secretarias_int_box.asp?cod=111&cat=14&cod_sis=18>. Acesso em: 8 abr. 2005.

PLANO Nacional de educação: proposta. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: [s.n.], 1997

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano*. 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 8 abr. 2005.

POCHMANN, M. Educação e Trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n.87, p.383-400, maio/ago. 2004.

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris: Le Seuil, 1995.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005
<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>

SILVA, O. M. S. *Renda Mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

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

SUPLICY, E. M. *Programa de garantia de renda mínima*. Brasília: Gráfica do Senado, 1992.

TAVARES, L. *Questões pendentes na configuração de uma política social: uma síntese*. Rio de Janeiro: LPP/Outro Brasil, dez. 2004. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/analises.asp?Id_Analise=3>. Acesso em: 8 abr. 2005.

TOLEDO, R. P. *O presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Educational Policy as social policy:
a new regulation of poverty

Abstract:

This article approaches education as social policy in the context of the educational reforms which have been taking place in Brazil since the 1990's. It is based on the finding that the country has experienced an intense process of educational reform, which is expressed in actions and measures that have altered the configuration of the educational system as well as policy objective. A clear orientation of Brazilian educational policy is identified that follows social policies in general. Minimum income programs associated to education are analyzed.

Key words:

Educational policy. Social policy. Education and State. Schooling reform-Brazil.

La política educacional como política social: una nueva regulación de la pobreza

Resumen:

En el presente artículo se comprende a la educación como una política social en el contexto de las reformas educacionales en curso en el Brasil desde los años de 1990. Se parte de la constatación de que el país vivió un intenso proceso de reformas educacionales, expresado en las acciones y en las medidas que alteraron la configuración del sistema, así como el objetivo de las políticas. Se identifica que, la clara orientación de focalización de la política educacional en el Brasil sigue la misma tendencia evidenciada en la conducción de las políticas sociales en general y se problematiza los programas de renta mínima asociados a la educación.

Palabras-clave:

Política y Educación. Brasil-Política Social. Educación y Estado. Reforma de la Enseñanza-Brazil.

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Educação. Departamento de
Administração Escolar
Av. Antônio Carlos, 6.627, Pampulha
31270901 - Belo Horizonte, MG - Brasil
E-mail: dalila@fae.ufmg.br

Adriana Duarte
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Educação. Departamento de
Administração Escolar
Av. Antônio Carlos, 6.627, Pampulha
31270901 - Belo Horizonte, MG - Brasil
E-mail: dri.duarte@terra.com.br

Recebido em: 10/06/2005
Aprovado em: 26/08/2005