

SARA SANTANA ARMOA DA SILVA

**POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Campo Grande – MS

2022

SARA SANTANA ARMOA DA SILVA

**POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Campo Grande – MS

2022

SARA SANTANA ARMOA DA SILVA

**POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Campo Grande, 16 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (Presidente)
Faculdade de Educação/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof.^a Dr.^a Carina Elisabeth Maciel
Faculdade de Educação/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz
Faculdade de Educação/Universidade Federal do Paraná

Prof.^a Dr.^a Regina Tereza Cestari de Oliveira
Faculdade de Educação/Universidade Católica Dom Bosco

Prof.^a Dr.^a Silvia Helena de Andrade Brito
Faculdade de Educação/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Dedico esta tese à Ana Lúcia Espíndola (*in memoriam*) e à Mônica Schar (*in memoriam*), professoras, corajosas, amigas, mães, mulheres que sonharam, lutaram e, enquanto viveram, ajudaram a construir um mundo um pouco mais justo, humano e igualitário.

AGRADECIMENTOS

Tudo, tudo que nós tem é nós.
Emicida

Como socióloga, eu¹ não tenho dúvida de que o ser humano é um ser social. Como ser humano, eu não tenho dúvida de que somos seres coletivos. Por isso, eu sei que não existe ninguém que “é” alguma coisa sozinho. Ou seja, durante o doutorado, eu tive comigo inúmeras pessoas que me ajudaram a “ser”, de diversas formas, e isso interferiu diretamente neste trabalho. Por isso, esta tese tem a colaboração de muitas pessoas (em sentido amplo, indo muito além da escrita) às quais eu devo agradecer.

A minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, me disse na nossa primeira reunião: “orientar é desenvolver relações humanas”. E desde então eu agradeço profundamente a paciência, a compreensão, a atenção, as dicas, os desabafos e as orientações fundamentais para a consolidação deste trabalho.

À minha mãe, orientadora não oficial desta tese e de toda minha vida. Sem ela eu nem seria! Não tem nada suficiente que possa demonstrar minha gratidão para você.

Ao Weslem, meu companheiro, incansável incentivador, admirador do meu trabalho, que aguentou uma professora doutoranda durante o caos de uma pandemia em um longo isolamento social.

Aos professores Dr. Marcos Alexandre, Dr.^a Margarita Rodriguez, Dr.^a Regina Cestari, obrigada por aceitarem fazer parte da minha banca e por serem firmes, mas muito gentis ao darem importantes contribuições para este trabalho.

À Prof.^a Dr.^a Silvia Brito, também membro da banca, mas em especial por ter sido minha orientadora por toda a graduação de Ciências Sociais, colocando-me no rumo da pesquisa e do marxismo, além de orientar-me nos mais diversos assuntos. Em um dia de desesperança da humanidade, ela me disse: “Sara, leia Bertolt Brecht. Poesia revolucionária pode ajudar nessas horas.” Desde lá, entendi que “mesmo em tempos de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer impossível de mudar.”

À minha família maravilhosa por sempre, sempre e sempre me incentivar em qualquer coisa, por estarem presentes, pelo colo, por partilharem as dores e as delícias da vida: Conceição, Dja, Vô Eloy, Tia Suely, tio Moraes, Nati, Du, Naty, Vini (em especial pela ajuda

¹ Peço licença à banca para falar em primeira pessoa.

nos inúmeros gráficos, tabelas e contas), Gui, Su, Kellen, Nai, Tai, tia Meire, tia Débora, tio Danton, pai, madrinha, padrinho, Nê, Daia, Velen, Din, Madu. À Maria e ao Miguel, dois pequenos que me dão esperanças para o futuro.

À minha vizinhança-família, em especial: Derceli, tia Graça, Vithor, Matheus, Jeff, Miroca, Zé, Mira e Rozana, por partilharem a rua, a praça, as xícaras de açúcar, os tererés e a vida.

Aos meus amigos pelas pingas, pelos choros, xingamentos e risadas. Em especial agradeço a Day, Carol e Stephanie, por compartilharem os congressos, os medos e as angústias do doutorado. Aos grandes amigos que a Ciências Sociais me deu: Lelo, Josi, Edi e Elisama, pelos mergulhos, pelos afetos e pelo partilhar.

Aos meus amigos professores, que além de apoio e torcida, compartilharam os cafés, as aflições e as belezuras dessa árdua jornada de educar.

Aos gestores da Escola Estadual José Antônio Pereira, que trocaram horário, incentivaram, relevaram a não entrega no prazo de alguns planejamentos, compreenderam, ensinaram-me e sempre ajudaram durante todo o doutorado.

À espiritualidade amiga e aos amigos do Centro Espírita União Franciscana, em especial Dona Alda, Andry, Lu, Flor, Anny e Tata, pelo apoio, incentivo e pela fé na vida.

Aos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família, que, sem dúvida, constroem diariamente este país e anseiam por dias melhores.

Muito obrigada! Sem vocês, esta tese não seria possível!

Forme-se, professora, forme-se!

Ana Lúcia Espíndola (*in memoriam*)

Querida amiga:

Me dirijo a você nesta carta para lhe dizer que sei o quanto o processo formativo pode ser doloroso e dar a sensação de nos roubar o tempo. O tempo, que, como nos ensinou Antonio Candido, é o tecido da nossa vida e que muitas vezes gostaríamos de dedicar aos que amamos, às levezas da vida a que todos têm (ou deveriam ter) direito, às amenidades.

Entretanto, estamos nós, em uma tarde de domingo ou numa noite de sábado, envoltas em teses, dissertações, artigos, livros, escrevendo e reescrevendo coisas, tentando ampliar nosso universo de conhecimentos sobre tantas coisas que antes nem sabíamos que existiam. Pois bem, assim como você, eu também, em muitos momentos, senti isso. É, minha amiga, formar-se nem sempre é agradável. Aprendi com uma professora da graduação (Léa de Lourdes Calvão, sobre quem falarei mais detalhadamente em outra carta) que estudar não precisa ser uma coisa necessariamente chata, mas, certamente, também não é um eterno domingo de férias. Repeti isso para mim mesma em todos os finais de semana, feriados e dias ensolarados em que, enquanto os outros podiam ir ao cinema, à praia, ou simplesmente ver tv largados no sofá, eu precisava estudar. Mas, devo dizer, nunca me arrependi do tempo dedicado a isso. Para aqueles que, como eu, vêm das camadas populares, a única forma de alcançar a tal cultura mais elaborada é assim. Estudar infinitamente. Portanto, estude sim, estude muito. Leia todos os livros e teses que lhe parecerem necessários (porque certamente serão). E, se você, como eu, trabalha pela construção de novas relações sociais, pense sempre em Paulo Freire, com seu ensinamento que, para mim, foi de grande valia: “Estudar é um dever revolucionário”. Estudemos, então, inclusive para fazer a revolução e mudar as relações sociais.

Entretanto, minha querida, não se esqueça de que podemos nos formar em muitas outras instâncias. Quando fui fazer doutorado e me mudei para São Paulo, minha orientadora (Zilma de Oliveira), em nosso primeiro encontro, vendo minha ansiedade, me disse: “Fazer doutorado é também viver a cidade com tudo que ela te proporciona. Então, faça as disciplinas, trabalhe na tese, mas também vá ao cinema, ao teatro, aos museus, aos shows aos quais puder ir”. Foi um grande conselho e repasso agora a você. Veja muitos filmes, porque poderá aprender muitas coisas em uma sala de cinema. Vá aos museus todos que conseguir, porque a arte nos humaniza de um jeito que não dá para descrever. Ver, ao vivo, uma obra de arte que você viu a vida inteira em livros é algo que marca a existência de qualquer um. Veja pelo menos um show do seu músico favorito. Viaje para todos os lugares que puder e, quando for a esses lugares, busque

saber sua história e tente ver coisas que ninguém viu. E, sempre que possível, leia literatura. No intervalo entre um capítulo e outro da tese que escreve, enquanto caminha na esteira, na fila do banco ou no supermercado. Nunca se afaste da literatura. Nem nos momentos de maior aflição com o tempo. O que aprendemos com a literatura não é só sobre o mundo; é sobre nós. Sobre o que Ana Maria Machado diz em *Bisa Bia, Bisa Bel*: “sobre nossas encruzilhadas escondidas”. E essas valem a pena serem conhecidas.

Bem, querida amiga, é isso. Forme-se. Sempre, com livros, com cinema, com literatura e com a vida mesmo. Para terminar, deixo para você um belíssimo poema de Adélia Prado que, de certa forma, nos fala disso:

Ensinamento

*Minha mãe achava estudo a coisa mais fina do mundo. Não é.
A coisa mais fina do mundo é o sentimento.
Aquele dia de noite, o pai fazendo serão, ela falou
comigo:
“Coitado, até essa hora no serviço pesado”.
Arrumou pão e café, deixou tacho no fogo com água quente.
Não me falou em amor.
Essa palavra de luxo.*

Com amor, essa palavra de luxo,

Ana.

RESUMO

Este trabalho faz parte da linha de pesquisa História, Políticas e Educação e está vinculado à pesquisa intitulada “Análise comparada das políticas educacionais nacionais nas Américas: contextos, movimentos e direito à educação”. O objetivo geral desta tese é analisar a questão do direito à educação no Brasil e a relação com as políticas de renda mínima, especificamente o Programa Bolsa Família, entre os anos de 2007 e 2018. Desta forma, pretende-se compreender a relação das políticas de transferência de renda com as políticas educacionais, no sentido de entender como e quando o Estado garantiu o direito à educação pública a crianças e adolescentes da classe trabalhadora e a sua permanência em ambiente escolar. Este texto almeja verificar, ainda, quais foram as condições econômicas, políticas e sociais que, historicamente, permitiram a criação do Programa Bolsa Família no contexto nacional, e como este se materializou, tendo como campo de análise o estado de Mato Grosso do Sul, identificando os setores populacionais aos quais estão destinados o Programa e como ocorre a frequência escolar dos estudantes beneficiados por ele. Para isso, utilizou-se a pesquisa bibliográfica qualitativa, buscando perscrutar o objeto de estudo de forma a contextualizar sua historicidade e os dados quantitativos para dar materialidade ao objeto. Assim, esta tese está organizada em cinco capítulos: o primeiro capítulo contém uma introdução; o segundo expõe o percurso histórico da política educacional brasileira a fim de evidenciar como se estabeleceu o direito à educação, e como este é uma conquista recente; o terceiro procura discutir como foram ampliados os programas de transferência de renda direta no Brasil e de que maneira foram pensadas e executadas as diversas ações para que a população considerada pobre e/ou extremamente pobre passasse a receber uma renda fixa; o quarto capítulo analisa a condicionalidade da educação no Programa, por meio de um recorte, averiguando os dados do estado de Mato Grosso do Sul a partir de suas escolas, seus beneficiários e seus direitos educacionais; e o quinto contempla as considerações finais.

Palavras-chave: política educacional; direito à educação; educação básica; programas de transferência de rendas; Programa Bolsa Família no estado de Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

This work is part of the research line History, Policies and Education and is linked to the research entitled “Comparative analysis of national educational policies in the Americas: contexts, movements and the right to education”. The general objective of this thesis is to analyze the issue of the right to education in Brazil and the relationship with minimum income policies, specifically the Bolsa Família Program between the years of 2007 and 2018. This way, it is intended to understand the relationship between income transfer policies and educational policies, in order to understand how and when the State guaranteed the right to public education to working class children and adolescents and their permanence in a school environment. The present text intends to verify what were the economic, political and social conditions that historically allowed the creation of the Bolsa Família Program in the national context and how it materialized, having as field of analysis the state of Mato Grosso do Sul, identifying population sectors for which are destined the Program and how the school attendance of the students benefited by it occurs. For this, qualitative bibliographic research was used, seeking to analyze the object of study in order to contextualize its historicity and quantitative data to give materiality to the object. This thesis is organized into five chapters: the first chapter contains an introduction; the second presents the historical course of Brazilian educational policy to highlight how the right to education was established, and how this is a recent achievement; the third chapter seeks to discuss how direct cash transfer programs were expanded in Brazil and how the various actions were thought of and executed so that the population considered poor and/or extremely poor started to receive a fixed income; and the fourth chapter analyzes the conditionality in the Program's education, through a cross section, verifying the data of the state of Mato Grosso do Sul from its schools, educational rights and beneficiaries; and the fifth chapter contains the final considerations.

Keywords: educational policy; right to education; basic education; income transfer programs; Bolsa Família Program in the state of Mato Grosso do Sul.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema das propostas do Programa Fome Zero	81
Figura 2 – Rede intersetorial do Programa Bolsa Família.....	86
Figura 3 – As mesorregiões do estado de Mato Grosso do Sul.....	101
Figura 4 – Efetivo de bovinos em cinco principais unidades da federação e seus municípios produtores	105
Figura 5 – Municípios com a presença de empresas de capital internacional vinculadas ao agronegócio, em Mato Grosso do Sul (2017).....	110
Figura 6 – Proporção de pessoas com rendimento domiciliar <i>per capita</i> inferior a US\$ 1,90 e US\$ 5,50, segundo as unidades da federação (2018)	113

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – A produção de teses e dissertações com o descritor “Educação e o Programa Bolsa Família” (2007–2018).....	23
Gráfico 2 – A produção de teses e dissertações com o descritor “Educação e o Programa Bolsa Família” nos títulos dos trabalhos (2007–2022).....	24
Gráfico 3 – Taxa de desemprego aberto (%) no Brasil (1995–2002).....	42
Gráfico 4 – Números de matrículas na educação superior brasileira em todas as redes e modalidades de ensino (2007–2017)	45
Gráfico 5 – Total de estudantes do Prouni no Brasil (2005–2018)	46
Gráfico 6 – Evolução e projeção do Ideb no Brasil (2005–2019).....	50
Gráfico 7 – População desocupada, taxa de desocupação e crescimento do PIB no Brasil (2012–2018).....	65
Gráfico 8 – Frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (2007–2019) ..	97
Gráfico 9 – População por mesorregião de Mato Grosso do Sul (2007–2018).....	102
Gráfico 10 – Beneficiários do Programa Bolsa Família por mesorregião de Mato Grosso do Sul (2007–2018).....	123
Gráfico 11 – Média de distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio no Mato Grosso do Sul (2007–2018)	125

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 – A produção de teses e dissertações com o descritor “Educação e o Programa Bolsa Família” no título dos trabalhos (2005–2022)	25
Quadro 2 – Objetivos e mudanças da reforma trabalhista (2017)	64
Quadro 3 – Matriz curricular do ensino médio no Mato Grosso do Sul (2018).....	68
Quadro 4 – Matriz curricular do novo ensino médio no Mato Grosso do Sul	69
Quadro 5 – Eixos articuladores do Programa Fome Zero	87
Quadro 6 – Tipos e valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.....	87
Quadro 7 – Painel de indicadores de condicionalidades do Programa Bolsa Família para integração de ações	94
Quadro 8 – Efeito no benefício das famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família	944
Quadro 9 – As meso e microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul	100
Quadro 10 – Terras indígenas homologadas distribuídas por nome e mesorregiões	112

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de pesquisas com o tema “Educação e o Programa Bolsa Família” por regiões.....	22
Tabela 2 – Número de teses e dissertações, com publicação maior que um, divididas por assunto	23
Tabela 3 – Programa Nacional de Desestatização (1994–1998)	40
Tabela 4 – Resultados do setor público brasileiro (1995–1998)	41
Tabela 5 – Dívida líquida do setor público brasileiro (1999–2002).....	41
Tabela 6 – Pnate (2004–2014).....	51
Tabela 7 – Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE no Brasil (2004–2014).....	52
Tabela 8 – Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em quatro subperíodos.....	57
Tabela 9 – Evolução do índice de volume no consumo final das famílias brasileiras, por setor % (2003–2010)	84
Tabela 10 – Benefícios e dispêndios dos programas federais de transferências de renda em setembro de 2004.....	89
Tabela 11 – Total de famílias brasileiras beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (2007–2019).....	90
Tabela 12 – População total, PIA, PEA (2008–2017).....	103
Tabela 13 – Produção de bovinos em Mato Grosso do Sul (2007–2017)	104
Tabela 14 – Total de área plantada de cana, soja e milho, por hectare (ha), em Mato Grosso do Sul (2007–2017)	107
Tabela 15 – Estimativa de famílias pobres por mesorregião de Mato Grosso do Sul (2007–2018)	113
Tabela 16 – Total de beneficiários do Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul (2007–2018).....	122
Tabela 17 – Total de beneficiários do Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul e quantos deles frequentam a escola (2007–2018)	124
Tabela 18 – Total de municípios de Mato Grosso do Sul em relação ao acompanhamento da frequência escolar (2007–2018)	124
Tabela 19 – Distorção idade-série, por ano, das mesorregiões de Mato Grosso do Sul, nos ensinos fundamental e médio (2007–2019).....	125

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Banco Digital de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCM	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População com Idade Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
Prouni	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEMS	Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul
SED/MS	Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	22
2.1 O direito à educação a partir da Constituição de 1988	31
2.2 Governos do campo democrático-popular: um retorno ao pacto social concebido na Constituição Federal de 1988?.....	43
2.3 O governo interino de Michel Temer.....	61
3 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	72
3.1 As políticas sociais de transferência de renda no Brasil	72
3.2 A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	77
3.3 Novo milênio, novo século, novos desafios.....	79
3.4 Políticas de combate à fome: os Programas Fome Zero e Bolsa Família	80
3.5 O Programa Bolsa Família: a transferência de renda, o combate à fome e o direito à educação?	85
3.6 As condicionalidades do Programa Bolsa Família	90
<i>3.6.1 A condicionalidade da assistência social.....</i>	<i>94</i>
<i>3.6.2 A condicionalidade da saúde.....</i>	<i>95</i>
<i>3.6.3 A condicionalidade da educação.....</i>	<i>95</i>
4 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL DE 2007 A 2018.....	100
4. 1 A caracterização do estado de Mato Grosso do Sul	100
4. 2 A pobreza no estado de Mato Grosso do Sul.....	112
4.3 Breve contextualização sobre o direito à educação no estado de Mato Grosso do Sul	114
4.4 Os dados coletados sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família no estado de Mato Grosso do Sul (2007–2018).....	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS.....	132

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, intitulado *Políticas de renda mínima e a garantia do direito à educação: o Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul*, insere-se na linha de pesquisa História, Políticas e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e integra a pesquisa nacional “Análise comparada das políticas educacionais nacionais nas Américas: contextos, movimentos e direito à educação”, financiada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio do Edital Chamada Universal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC), de 2018.

No Brasil, o direito à educação para todos vem sendo discutido desde os tempos do Império. As várias constituições que o país outorgou sempre fizeram referência à importância e à necessidade de haver um sistema de educação que atendesse ao “povo brasileiro”. No entanto, na prática, pode-se constatar que esse direito levou muito tempo para ser ampliado e que foram muitos os entraves e dificuldades encontrados ao longo da história da educação do país. Ressalta-se que um desses obstáculos foi a desigualdade social, que levou somente tanto tempo depois à construção de programas que tentassem amenizá-la de alguma forma.

Ou seja, as políticas de transferência de renda vêm sendo apontadas como incentivadoras ao acesso a políticas universais estruturantes, sobretudo nas áreas de saúde, educação e trabalho. Esses programas apresentam um lado compensatório, a partir da transferência de renda direta para as famílias necessitadas, que combate a fome e reduz a pobreza, e um outro lado de acesso a políticas, inclusive educacionais, que devem ser ofertadas a seus beneficiados (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004).

O objetivo geral deste trabalho é analisar a questão do direito à educação no Brasil e a relação com as políticas de renda mínima, especificamente o Programa Bolsa Família, entre os anos de 2007 e 2018. Ou seja, pretende-se compreender a relação das políticas de transferência de renda com as políticas educacionais, uma vez que o Brasil é um país de grande desigualdade social.

Este é um tema que acompanha a pesquisadora desde o curso de mestrado, cuja dissertação abordou como foram desenvolvidas as políticas sociais de renda mínima dentro do Estado capitalista, focalizando o Programa Bolsa Família. Autores como Marx (1984), Vieira (2004), Sader (2013) e Zimmermann (2006) foram cotejados para fundamentar a discussão sobre a temática.

Após a finalização da referida pesquisa e o início do exercício profissional como professora da Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, a observação e a vivência do cotidiano escolar trouxeram outras questões sobre o assunto, sobretudo acerca do direito à educação e sua garantia no Brasil.

Na última Constituição Federal, promulgada em 1988 (BRASIL, 1988), defendeu-se uma educação acessível a todo cidadão, de qualidade, e uma iminente inserção no mercado profissional e no mundo do trabalho. No Brasil, há um grau maior de ambiguidade em relação às medidas de proclamação e de implementação do direito à educação, uma vez que a concepção universalista dos direitos sociais foi incorporada ao sistema normativo e o processo de afirmação dos direitos foi assinalado pela defasagem entre os princípios igualitários proclamados na lei e a realidade de desigualdade e de exclusão (TELLES, 1999).

Com a promulgação da Constituição Federal, ocorrida depois de longo debate e grande movimento de redemocratização do país, ampliaram-se as responsabilidades do poder público e da sociedade em geral com a educação, mediante as novas demandas do mundo moderno e globalizado, em atendimento ao ideário neoliberal. Assim, discute-se a maneira com que tem sido garantida a permanência dos alunos no ambiente escolar, já que a partir do momento em que o Estado oferece escolas de ensino fundamental para todos, ele possui o poder de responsabilizar os indivíduos e/ou seus pais pela frequência. Vale destacar que, durante a história das políticas educacionais e sociais, em seu processo dialético e de contradições, foram criados programas de renda mínima vinculados a questões de obrigação/direito à frequência e à permanência de estudantes nas escolas.

A política de renda vem relacionando-se com as questões educacionais, criando uma interdependência entre renda e direito à educação, ou, em outras palavras, renda e possibilidade de acesso e permanência na escola. Visando manter os estudantes na escola, frente ao processo neoliberal — e na sua contramão —, os programas de assistência focalizada surgem com o pensamento de que, como não é possível proporcionar muito a todos, torna-se necessário proporcionar alguma coisa a alguém. Dessa forma, concede-se a todos a igualdade distributiva na liberdade, no poder, na propriedade privada, na segurança pessoal ou social. Porém, por outro lado, o neoliberalismo admite as desigualdades sociais, econômicas e culturais, consideradas justas caso favoreçam a todos e, sobretudo, “os menos privilegiados da sociedade”. Logo, o minimalismo social surge como prática das políticas sociais, isto é, equidade sem igualdade. Esse ideário passa a exercer hegemonia em quase todos os campos do pensamento e das políticas, principalmente nos econômicos e sociais.

Diante desse contexto, este projeto tem como objetivo geral compreender de que forma as políticas de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa Família, garantem o direito à educação. Ressalta-se que, a partir do momento da ampliação educacional no Brasil, surge a necessidade de criação de políticas públicas que assegurem não apenas o acesso, mas também a permanência dos estudantes no âmbito escolar. Para isso, faz-se necessário aliar ao tema das políticas educacionais às políticas de renda mínima.

Nesse sentido, o presente trabalho de pesquisa tem os seguintes objetivos específicos:

- analisar historicamente as políticas educacionais no Brasil, para entender como e quando o Estado garantiu o direito à educação pública a crianças e adolescentes filhos da classe trabalhadora (já que o tempo histórico da implementação dessas políticas se relaciona com sua efetividade e consolidação);
- verificar quais foram as condições econômicas, políticas e sociais que historicamente permitiram a criação do Programa Bolsa Família no Brasil, e como o Programa se materializou, tendo como campo de análise o estado de Mato Grosso do Sul;
- identificar, no contexto sul-mato-grossense, setores populacionais para os quais estão destinados o Programa Bolsa Família entre os anos de 2007 e 2018.

Para melhor compreensão do objeto investigado, primeiramente foi preciso situá-lo historicamente, ou seja, apontar como as políticas educacionais e as de renda mínima se constituíram ao longo da história do país, com a consolidação de suas diversas legislações.

O Estado capitalista explora a todo momento os trabalhadores, que, conseqüentemente, vivem em condições subalternas em relação à classe social dominante. Contraditoriamente, esse sistema não permite a igualdade econômica e muito menos social, embora direitos tenham sido conquistados ao longo da história. Evidencia-se, mediante análise da história, que nada surge “de um dia para o outro”; são as condições históricas que determinam o movimento dos acontecimentos. Estes não são lineares nem estáticos, sendo necessário examiná-los de modo dialético para melhor compreensão de seus avanços, desafios e contradições.

Para Marx (1984), seu trabalho científico era antes de tudo uma historiografia, pois é a partir da história que percebemos as reais mudanças ou permanências de fatos que acontecem na sociedade. Para mais, enfatiza-se a importância dos termos “dialética” e “contradição”, que dão curso aos processos sociais. Aplicada aos fenômenos historicamente produzidos, a ótica dialética cuida de indicar as contradições constitutivas da vida social que resultam na negação e na superação de uma ordem vigente. Nada é constante e único. O movimento histórico, inclusive, acontece por essa confluência de fatores.

Para complementar a discussão, este projeto utiliza a pesquisa bibliográfica qualitativa e o uso de dados quantitativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do *site* de acesso a informações do governo federal (gov.br) e da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), buscando analisar o objeto de estudo de forma a contextualizar sua historicidade e materialidade. Para isso, a presente tese está organizada em mais quatro capítulos, além desta introdução.

Detalhando essa organização, o segundo capítulo tem o objetivo de fazer um levantamento bibliográfico sobre a discussão entre o Programa Bolsa Família e o direito à educação no Brasil, apontando o que o Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD) apresenta sobre o tema “Educação e o Programa Bolsa Família”. Além disso, discute a ampliação do direito à educação a partir de 1988, e como ele se configurou e estabeleceu-se junto às políticas sociais e econômicas dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef e Michel Temer.

O terceiro capítulo procura discutir como foram ampliados os programas de transferência de renda direta no Brasil e como foram pensadas e executadas as diversas ações para que a população considerada pobre e/ou extremamente pobre passasse a receber uma renda fixa. Esses programas articulavam-se diretamente com as áreas de saúde, assistência social e educação. O Programa Fome Zero deu início a essas ações e diversas foram suas propostas de intervenção social, como será discutido. Porém, o Programa Bolsa Família ganhou destaque dentre as ações, pois resolvia de forma mais imediata a falta de renda, com distribuição mensal de benefícios para a população cadastrada; não obstante, possui uma série de condicionalidades nas áreas educacionais, de saúde e assistenciais para que o beneficiário se mantenha cadastrado durante os anos. No contexto da educação, a condicionalidade refere-se à necessidade de ter uma alta frequência escolar.

O quarto capítulo analisa a condicionalidade da educação do Programa por meio de um recorte, verificando os dados de Mato Grosso do Sul — estado que surgiu em 1977 a partir da divisão do estado de Mato Grosso — no tocante às escolas e aos direitos educacionais. Para a discussão, analisa-se o contexto histórico do desenvolvimento de políticas educacionais no estado desde sua criação.

Com a criação do Programa Bolsa Família no país, Mato Grosso do Sul conseqüentemente o implementou em seu território. Em 2008, com a consolidação do Sistema de Acompanhamento Escolar, em âmbito federal, o estado iniciou de maneira mais efetiva a análise sobre a frequência escolar dos beneficiados inseridos no programa. Dessa forma, o

quarto capítulo também discute e apresenta os dados obtidos. Observa-se que este estado foi escolhido devido à inserção da autora como professora no cotidiano escolar e por sua vinculação com a SED/MS.

É importante relatar que houve um pouco de dificuldade nas buscas dos dados pois o censo demográfico que costumava ser realizado no Brasil de dez em dez anos (e deveria ter ocorrido em 2020) foi adiado para o ano de 2022 e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado no governo do ex-presidente Lula, foi extinto, e seu *site* com dados sobre o Programa também. Por fim, registra-se que esta tese foi escrita em um período de pandemia mundial, quando o novo coronavírus, até então desconhecido pelos cientistas, causou mortes, medo e um isolamento social nunca vistos neste século. Este fato interferiu em toda a dinâmica social do planeta e, conseqüentemente, no processo de pesquisa e escrita deste trabalho.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é fazer um levantamento bibliográfico sobre a discussão entre o Programa Bolsa Família e o direito à educação no Brasil. A primeira parte traz o que foi escrito sobre essa discussão segundo dados do BDTD, mapeando uma parte do que foi escrito de 2007 a 2018, que é o período de análise sobre o Programa Bolsa Família desta tese. Além disso, o texto discute a ampliação do direito à educação a partir de 1988, e como ele foi sendo configurado e moldado pelas políticas sociais e econômicas do Brasil.

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 e desde sua implementação iniciaram-se pesquisas nas áreas sobre o tema. Por ser um programa com efeitos na saúde, na assistência social e na educação, a produção bibliográfica sobre ele é grande e diversificada. Dessa forma, objetiva-se analisar a produção bibliográfica sobre o tema que tenha relação com a educação, para melhor compreendê-lo e avançar nos debates.

Quando pesquisado no BDTD o tema “Educação e o Programa Bolsa Família”, de forma ampla, aparecem 369 teses e dissertações defendidas a partir do ano de 2007 com término em 2018, divididas pelas mais diferentes regiões do Brasil. A tabela a seguir expõe esses dados divididos por regiões.

Tabela 1 – Quantidade de pesquisas com o tema “Educação e o Programa Bolsa Família” por regiões

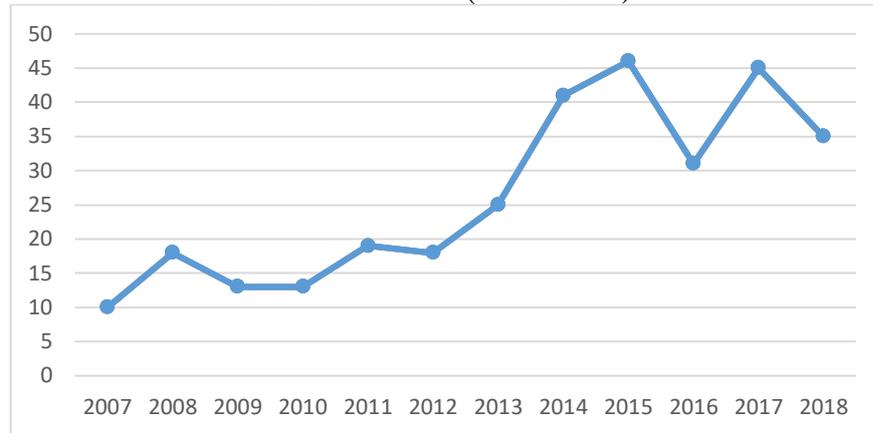
Regiões	Quantidade
Centro-Oeste	38
Norte	10
Sul	70
Sudeste	155
Nordeste	80

Fonte: Elaboração própria com base no BDTD (2022).

Ou seja, a região Sudeste apresenta a maior quantidade de publicações sobre o tema, totalizando 155 textos, e a região Centro-Oeste possui a menor taxa, com 38 obras entre esses anos. Sabe-se que a população do Sudeste é muito maior e com Instituições de Ensino Superior (IES) mais antigas, o que favorece as publicações. Ressalta-se aqui a importância de pesquisar o tema no Centro-Oeste para aprofundamento em suas questões.

No que se refere às produções por ano, o Gráfico 1 traz esses dados.

Gráfico 1 – A produção de teses e dissertações com o descritor “Educação e o Programa Bolsa Família” (2007–2018)



Fonte: Elaboração própria com base no BDTD (2022).

A produção sobre o tema, inicialmente, foi aumentando e atingiu seu auge no ano de 2015, com 46 publicações, quando o Programa completou dez anos de criação. Depois esses índices caem e, a partir de 2018, reduzem-se; fato esse que pode ser devido ao prazo de um mestrado e/ou doutorado ter um tempo considerável e as pesquisas podem estar em andamento.

O Programa Bolsa Família tem sido discutido em diversas áreas do conhecimento. Além do mais, pelo Programa exigir condicionalidades (que serão abordadas posteriormente) na saúde, na educação e na assistência social, as áreas de produção sobre o tema são diversas. Dessa forma, mesmo o descritor da pesquisa sendo “Educação e o Programa Bolsa Família”, o assunto perpassa por vários eixos do conhecimento, conforme a próxima tabela.

Tabela 2 – Número de teses e dissertações, com publicação maior que um, divididas por assunto

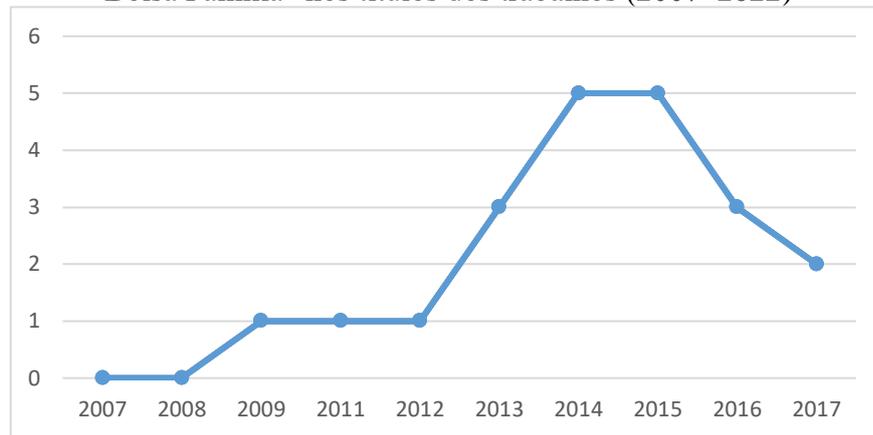
Assunto	Quantidade
Educação	37
Serviço social	12
Sociologia	5
Ciências políticas	11
Psicologia	5
Economia	10
Ciências sociais aplicadas	9
Saúde	9
Planejamento urbano	3
História	2
Geografia	2

Fonte: Elaboração própria com base no BDTD (2022).

As áreas de educação, serviço social, ciência política e economia são as com maior produção. Por outro lado, história e geografia possuem a menor concentração de pesquisa. Para

entender melhor a discussão já existente sobre o tema, resolveu-se “filtrar” a pesquisa, ainda utilizando o mesmo descritor “Educação e Programa Bolsa Família”, porém com resultados apenas no título das publicações. Assim, obteve-se 21 trabalhos que ficaram divididos entre os anos de 2009 e 2018, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 – A produção de teses e dissertações com o descritor “Educação e o Programa Bolsa Família” nos títulos dos trabalhos (2007–2022)



Fonte: Elaboração própria com base no BDTD (2022).

Conforme o tempo de implantação do Programa foi passando, e este foi consolidando-se, as pesquisas sobre o tema aumentaram; e entre os anos de 2013 e 2016, concentraram o maior número de trabalhos. Várias abordagens foram utilizadas nas pesquisas, que possuem objetivos variados ao relacionar o Programa Bolsa Família com a educação, e, dessa forma, os textos alternam-se em entrevistas, pesquisas bibliográficas, teses, dissertações etc., com diversos resultados para a produção. O Quadro 1 ilustra um pouco dessas pesquisas.

Quadro 1 – A produção de teses e dissertações entre 2005 e 2022 com o descritor “Educação e o Programa Bolsa Família” no título dos trabalhos

Título e ano	Autor	Objetivos	Tese/ Dissertação	Conclusão
O significado da educação para as mães do Programa Bolsa Família na Grande Curitiba: uma abordagem da psicologia social comunitária Ano: 2009	Marialda Esmanhotto	Investigar o significado da educação para os inscritos no Programa Bolsa Família sob o enfoque da psicologia social comunitária.	Dissertação	As famílias entrevistadas compreendiam a importância da escolarização para seus filhos e viam a educação como fator de crescimento e desenvolvimento pessoal.
Política de transferência de renda e educação: um estudo sobre o Programa Bolsa Família a partir da percepção de mães e estudantes beneficiários e suas repercussões no meio escolar Ano: 2011	Thalita Cunha Motta	Contextualizar o Programa Bolsa Família e suas relações com a área da educação, mediante pesquisa quanti-qualitativa e perspectiva histórico-crítica.	Dissertação	Evidenciou-se a ocorrência de modificações no acompanhamento da frequência dos estudantes pesquisados e o favorecimento da integração das ações das escolas com as secretarias municipais; que a bolsa não é fator determinante para que os alunos se escolarizem; e que a tendência dos gestores e professores é de conceberem a bolsa como um recurso a ser usado exclusivamente no apoio às atividades escolares — percepção limitada daquilo a que o Programa Bolsa Família se propõe.
Nova política, velhos valores: a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família Ano: 2012	Naiara Inez Nora	Problematizar a condicionalidade da educação, relacionando-a à ideologia liberal da igualdade de oportunidades por meio de uma pesquisa teórico-bibliográfica e documental.	Dissertação	Concluiu-se que o Programa Bolsa Família contribuiu para a (re)construção do consenso da centralidade da educação, ao condicionar o acesso à renda mínima à frequência escolar, retomando e reforçando a crença da escola como espaço de igualdade e mecanismo de mobilidade social.
Educação, Programa Bolsa Família e alívio à pobreza: o cinismo instituído Ano: 2013	Joana D’Arc Vaz	Analisar a função da educação, bem como compreender as implicações de sua centralidade no âmbito do Programa Bolsa Família, condicionalidade principal para a concessão de recursos para famílias denominadas pobres no Brasil.	Dissertação	Constatou-se que a educação se tornou imprescindível para o combate à pobreza, de modo que foi colocada no campo da assistência social, fazendo parte, então, das estratégias político-ideológicas do capitalismo no processo de implementação das políticas de ajuste econômico, em busca de manter a pobreza sob controle.
Avaliação dos impactos do Programa Bolsa Família na renda, na educação e no mercado de trabalho das famílias pobres do Brasil Ano: 2013	Daniella Cavalcanti Medeiros	Verificar o impacto do Programa Bolsa Família na renda e na frequência escolar das famílias pobres brasileiras. Pretendeu-se, ainda, verificar a existência de um possível efeito negativo do Programa no mercado de trabalho, intitulado como efeito-preguiça.	Dissertação	O Programa Bolsa Família influenciou mais fortemente o Nordeste e a zona rural, que mostraram um maior impacto negativo no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, obtiveram uma maior diminuição da desigualdade de renda e da pobreza.

<p>Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família Ano: 2013</p>	<p>Rodrigo Lofrano Alves dos Santos</p>	<p>Apresentar o desenvolvimento teórico e a aplicação de um modelo voltado à análise de arranjos de governança de políticas públicas que ocorrem quando múltiplas organizações estão envolvidas em lidar com questões complexas. A pesquisa consistiu em uma análise de conteúdo de documentos e transcrições de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do Programa nos três setores de políticas.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>Os resultados demonstraram como diferentes modos de governança coexistem no arranjo multinível estudado, revelando diversos elementos de coordenação cuja operação concomitante resulta em um modo de governança misto, demonstrando ser possível integrá-los na análise de políticas públicas transversais.</p>
<p>Transferência de renda e educação: uma análise da contrapartida educacional do Programa Bolsa Família e sua relação com o desempenho dos alunos beneficiários na cidade do Recife Ano: 2014</p>	<p>Cinthy Cristiane Galvão dos Santos</p>	<p>Analisar a relação entre a obrigatoriedade da frequência escolar do Programa Bolsa Família e o desempenho dos alunos beneficiários na cidade do Recife, buscando compreender o impacto que essa contrapartida exerce no processo de aprendizagem, o que foi feito pela perspectiva dos docentes, mediante uma metodologia quanti-qualitativa, bem como a combinação de dados de naturezas diferentes, com a finalidade de cercar a maior quantidade de variáveis possíveis sobre o objeto de estudo.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>Percebeu-se que a contrapartida educacional do Programa Bolsa Família proporcionou a redução dos índices de evasão e de abandono escolar. Todavia, a frequência obrigatória não é suficiente para garantir o aprendizado dos alunos, nem fornece elementos suficientes para mensurar a qualidade da educação ofertada. Observou-se, também, com base nos discursos dos professores e nas avaliações analisadas, que essa contrapartida não é fator determinante no processo de aprendizagem dos alunos, contudo foi identificado que há outros fatores internos e externos ao ambiente escolar que influenciam nesse processo e conseqüentemente impactam o desempenho.</p>
<p>Comportamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família: uma perspectiva analítico-comportamental do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde Ano: 2014</p>	<p>Virgínia Maria Dalfior Fava</p>	<p>Identificar as metacontingências estabelecidas a partir da legislação do Programa Bolsa Família e voltadas para o cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde pelas famílias beneficiárias; e verificar as variáveis relacionadas ao Programa, aos serviços de educação e às características das famílias beneficiárias que estão associadas ao cumprimento das condicionalidades de educação, por meio da perspectiva analítico-comportamental.</p>	<p>Tese</p>	<p>Pelo método estatístico de análise de regressão multinível, constatou-se que a qualidade da gestão do Programa nos municípios e o nível de escolaridade do responsável familiar afetam positivamente o cumprimento das condicionalidades de educação. Averiguou-se, ainda, que os efeitos de a família residir na área rural, pertencer a uma comunidade tradicional ou ter algum membro com deficiência variam entre os municípios, o que indica formas diferentes de as prefeituras lidarem com essas questões. Não foi possível analisar o efeito da qualidade dos serviços de educação devido a dificuldades na interpretação dessa variável.</p>

<p>Combate à pobreza: a educação e o Programa Bolsa Família Ano: 2014</p>	<p>Mirian Elizabeth Hahmeyer Collares</p>	<p>Investigar sobre os caminhos que levaram o Brasil à construção de um modelo específico de política de combate e/ou erradicação da pobreza e suas relações com as demais políticas sociais, associando metodologias qualitativas e quantitativas, evidenciando as diferentes opções adotadas (modelos de políticas de renda mínima ou imposto negativo) em países com diferentes tradições em políticas sociais.</p>	<p>Tese</p>	<p>A constituição do sistema educacional brasileiro, seu modelo de financiamento, a implantação de ações focalizadas e a própria política de educação brasileira favorecem a empregabilidade e/ou alguma modalidade de renda futura. Os avanços identificados nos indicadores e nos resultados apresentados não podem ser atribuídos exclusivamente ao Bolsa Família, mas ao conjunto de ações tomadas, associadas às políticas de transferência de renda, levando em conta que tal arranjo político vem forçando a ampliação do sistema nacional de educação, em especial a ampliação do número de matrículas e de investimentos.</p>
<p>O Programa Bolsa Família: contexto, propostas e seus resultados sobre a educação nos municípios brasileiros entre 2010 e 2012 Ano: 2014</p>	<p>Lucas Casonato</p>	<p>Apresentar o contexto histórico das políticas econômicas brasileiras dos últimos 50 anos como resultado de um processo evolutivo das instituições do país, em paralelo à continuidade da situação de pobreza em grande parte da população, narrando também seu surgimento em conjunto às condições socioeconômicas da época. Discorrer sobre diretrizes e funcionamento do Programa, bem como a população atingida por ele, mostrando suas limitações e perspectivas de atuação. Destacar nos pilares fundamentais necessários ao seu entendimento suas origens e seus objetivos.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>Por mais que o Programa se caracterize como uma estratégia de redução da burocratização, por meio da centralização dos recursos na União e da transferência direta às famílias pela Caixa Econômica Federal, é certo que seu funcionamento tem limitações, principalmente por conta dos recursos limitados e da focalização, que elege seus beneficiários dentre as parcelas mais pobres da população brasileira, deixando parte dessas pessoas descobertas, vulneráveis à fome e a outros problemas decorrentes da insuficiência de renda.</p>
<p>Transferência de renda e educação: uma análise longitudinal de impacto do Programa Bolsa Família em 2005 e 2009 Ano: 2014</p>	<p>Vinicius do Prado Monteiro</p>	<p>Perscrutar o impacto do Programa Bolsa Família na frequência e no fluxo escolares; este último medido pela promoção, repetência e evasão. A análise proposta se concentra na mensuração dos efeitos do Programa em duas dimensões principais: efeito-recebimento, para famílias que passaram a ser beneficiárias do Programa há menos de quatro anos; efeito-duração, para famílias que permaneceram recebendo o benefício por mais de quatro anos. A pesquisa utiliza a associação entre os métodos Propensity Score Matching e Regressões com Efeitos Fixos, a fim de estimar o efeito do tratamento no tratado por meio da Diferença em Diferenças.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>Os resultados apontaram efeitos positivos do Programa sobre as famílias recém-inseridas, principalmente no que se refere ao aumento da frequência escolar das crianças. A permanência no Programa, por sua vez, favoreceu o aumento da promoção escolar em todos os cortes de renda e a redução da repetência para crianças de famílias em situação de pobreza extrema.</p>

Programa Mais Educação e Programa Bolsa Família: estudo da intersectorialidade na Escola Estadual Pascoal Ramos – Cuiabá/MT Ano: 2015	Maria Lecy David de Oliveira	Apreender a intersectorialidade entre o Programa de Educação Integral – Mais Educação e o Programa Bolsa Família, na Escola Estadual Pascoal Ramos, do município de Cuiabá/MT, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2014.	Dissertação	Concluiu-se que ainda há a necessidade de promover reflexões e ações coletivas na perspectiva de potencializar a interação entre as áreas que atuam nos programas.
Impacto do Programa Bolsa Família: avaliação do estado nutricional de crianças e revisão sistemática da condicionalidade educação Ano: 2015	Mariana Cristina Silva Santos	Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família sobre o estado nutricional de crianças cadastradas no município de Ouro Preto/MG e explorar o tema do impacto do Programa Bolsa Família nos indicadores educacionais por meio de uma revisão sistemática da literatura. Com delineamento longitudinal e retrospectivo, o estudo foi realizado a partir dos dados de fonte secundária coletada no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Habitação e Cidadania, referente ao estado nutricional e às características familiares de crianças de zero a sete anos.	Dissertação	Os dados da revisão sistemática indicaram resultados com impactos positivos nos quesitos diretamente associados à condicionalidade do Programa Bolsa Família, ou seja, a frequência escolar oportunizou a análise estatística para melhor síntese das estimativas dos indicadores. Entretanto, é imprescindível a melhoria dos registros do Programa Bolsa Família no âmbito municipal para permitir a longitudinalidade na avaliação de resultados.
A influência do Programa Bolsa Família na educação especializada: olhares e vivências Ano: 2015	Aline Chiesa Gonçalves	Investigar quais as contribuições da condicionalidade vinculada à educação, presente no Programa Bolsa Família, pelo olhar de gestores, professores e beneficiários da Escola Estadual de Ensino Fundamental Padre Rambo, localizada no bairro Fátima, no município de Pelotas/RS. Apropriando-se do método dialético crítico, utilizou-se como procedimento para coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental acerca do Programa Bolsa Família e os índices de aprovação e frequência dos alunos da escola em foco.	Dissertação	Ressaltou-se que o Programa Bolsa Família, apesar de seu potencial germinativo para a construção de uma política garantidora de cidadania, em decorrência da transversalidade com outras políticas, ainda não foi efetivo na construção de um espaço de protagonismo para os beneficiários, pois na maioria dos espaços envolvidos no desenho Escola, Unidade Básica de Saúde e Centros de Referência de Assistência Social os beneficiários sequer são ouvidos ou orientados acerca das condicionalidades, ficando, assim, reféns da falta de informação e da individualização da miséria.

<p>Condicionalidades do Programa Bolsa Família referentes à educação vistas por beneficiários Ano: 2015</p>	<p>Francine Porto Gomes Xavier</p>	<p>Identificar o que as famílias que estão em descumprimento das condicionalidades referentes à educação conhecem sobre as regras do Programa e analisar, por meio do discurso delas, quais são as principais dificuldades no cumprimento dessas condicionalidades.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>Concluiu-se que, apesar de as famílias conhecerem as regras do Programa, o enfraquecimento parental, devido principalmente à condição de pobreza, leva a uma desorganização familiar, o que diminui a frequência escolar regular das crianças. As usuárias também se referiram: à falta de cursos de formação profissional adequados às suas peculiaridades e necessidades; à maior integração das ações dos diversos protagonistas nas áreas de saúde, educação e assistência social; e à escola de qualidade, que valorize o professor com programas de educação continuada.</p>
<p>O Programa Bolsa Família, suas condicionalidades na educação e seu efeito protetivo para adolescentes em conflito com a lei Ano: 2015</p>	<p>Nivia Soares da Silva</p>	<p>Estudar a ação do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar de adolescentes, comparando diferenças nesta área entre jovens em Prestação de Serviço à Comunidade. Para tanto, foram utilizados os bancos de dados do Cadastro Único do governo federal, do Sistema Presença do Ministério da Educação e do Sistema de Informações Gerenciais das Políticas Sociais, da Prefeitura de Belo Horizonte.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>Os dados sugeriram que o Programa Bolsa Família, ao atender prioritariamente a adolescentes oriundos de famílias de menor poder aquisitivo e a grupos que se encontram em condição de patente desigualdade social em função de questões raciais mais amplas, efetivou-se de modo apropriado à missão dos programas sociais de transferência condicionada de renda.</p>
<p>Programa Bolsa Família e educação em Montes Claros: olhar de mãe e visão docente Ano: 2016</p>	<p>Juliane Leite Ferreira e Figueiredo</p>	<p>Analisar o Programa Bolsa Família em sua recepção social e abrangência no tocante a seus aspectos estruturais, impacto de caráter financeiro-redistributivo e, primordialmente, a seu impacto sobre o rendimento escolar.</p>	<p>Tese</p>	<p>Os resultados indicam que as condicionalidades do Programa, embora não diretamente, podem ser instrumentos capazes de proporcionar a cidadãos de mais baixa renda a busca dos seus direitos. Além disso, sem ter a pretensão finalista, favorecem-nos uma leitura multifocal sobre a significância e espacialidade do Programa Bolsa Família, o que nos permite oferecer à sociedade uma das imagens de uma realidade marcada por estigmas e contradições.</p>
<p>Programa Bolsa Família, federalismo e poder local: o índice de gestão descentralizada municipal e o fator condicionalidade educação no município de Vitória (ES) Ano: 2016</p>	<p>Andreia Leite Kuyumjian</p>	<p>Avaliar a eficácia do Programa Bolsa Família pelo Índice de Gestão Descentralizada Municipal, com recorte na condicionalidade educação neste município. Utilizou-se de pesquisa documental, com metodologia qualitativa de natureza exploratória, no intuito de compreender a lógica de controle desta condicionalidade.</p>	<p>Dissertação</p>	<p>O trabalho concluiu que os resultados obtidos indicam que os objetivos gerais da gestão do Programa Bolsa Família vêm, ao longo dos últimos anos, sendo alcançados de forma efetiva na capital capixaba, mediante interlocução contínua e ações administrativas articuladas entre atores envolvidos no processo.</p>

Educação e pobreza: análises a partir das cartilhas, guias e manuais do Programa Bolsa Família (2006-2014) Ano: 2016	Marcela Bruna Nappi Alvares	Averiguar quais as concepções de educação e pobreza presentes em cartilhas, guias e manuais elaborados e/ou validados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre os anos de 2006 e 2014, e que falam diretamente aos destinatários.	Dissertação	Embora os materiais tenham poucos espaços para pensar as diferenças regionais, culturais e materiais dos seus interlocutores, apontou-se a diminuição de verbos imperativos e do tom de responsabilização das famílias; o incentivo a cobrar direitos do poder público; a utilização de imagens reais de famílias beneficiadas; entre outros aspectos como avanços no desenho do Programa e na maneira como os órgãos responsáveis por ele falam aos beneficiários.
Educação prioritária e superação de desigualdades educacionais em Curitiba: problematização dos efeitos iniciais do Projeto Equidade articulado ao Programa Bolsa Família Ano: 2017	Tirzá Ben-Hur de Almeida de Souza	Mediante o encontro do Programa Bolsa Família e do Projeto Equidade na Educação, analisou-se este, verificando se (e como) essa política pública em implantação na Rede Municipal de Educação de Curitiba entre 2015 e 2016 contribuiu, juntamente com o Programa Bolsa Família, para reduzir a desigualdade educacional nessa rede, aumentando a proficiência e reduzindo as taxas de evasão e retenção de estudantes pobres e muito pobres. Teve como aporte teórico-metodológico literatura sobre avaliação de políticas públicas e pobreza, miséria, justiça simples e complexa, escola justa e eficaz, educação prioritária.	Dissertação	Evidenciou-se que políticas de educação prioritária, como o Projeto Equidade na Educação, têm potencial para reduzir a desigualdade educacional desde que coadunadas a políticas de combate à desigualdade social.
Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família Ano: 2017	Gabriela Thomazinho Clementino Sampaio	Explorar as conexões do Programa Bolsa Família com a questão educacional, analisando em que medida o programa reduz as múltiplas dimensões da desigualdade educacional enfrentada por seus beneficiários. Realizou-se uma discussão teórica sobre o papel da educação dentro do desenho do Bolsa Família, que busca, por meio do acesso aos serviços educacionais, cortar o ciclo intergeracional de pobreza em que estão inseridos seus beneficiários.	Dissertação	Concluiu-se que os principais efeitos do Bolsa Família são sobre a dimensão do acesso, ainda que ele tenha efeitos potenciais e incipientes sobre a dimensão do tratamento e do aprendizado, principalmente via integração setorial.
Programa Bolsa Família e a relação com a pobreza, desigualdade social e educação: concepções de educadores paulistas Ano: 2020	Viviane Wellichan	Examinar as concepções de educadores paulistas (diretores, coordenadores, docentes) sobre educação, pobreza e desigualdade social, acrescido pelo entendimento do Programa Bolsa Família modificar, ou não, a vida escolar dos beneficiários. A pesquisa qualitativa, com caráter exploratório, teve uma parte empírica, por meio de um questionário aplicado para educadores Projeto Equidade na Educação de São Paulo.	Dissertação	As transformações foram pontuadas em conjunto com uma emancipação dos estudantes, sendo que em nenhum momento foi explicitado o significado desta emancipação para os educadores.

Fonte: Elaboração própria com base no BDTD (2022).

Os dados apontam que as pesquisas se referem a três teses e 19 dissertações no BDTD. Desses trabalhos, 18 foram escritos por mulheres e quatro por homens, demonstrando uma predominância das mulheres nas pesquisas dessa área. Além disso, os textos reforçam a importância do Bolsa Família para o país, trazem dados sobre o tema e alguns possuem entrevistas com os próprios beneficiários e sua “voz” sobre o Programa, o que é fundamental para desenvolvê-lo.

O tema abordado possui uma ampla discussão, pois trata-se de uma grande política de transferência de renda do país, que necessita ser estudada e debatida para ser avaliada, ampliada e/ou reformada conforme seja necessário. Assim, esta tese busca acrescentar dados ao debate nacional e, principalmente, para o estado de Mato Grosso do Sul.

O próximo item irá tratar como o direito à educação ampliou-se no Brasil a partir de 1988 e a forma como decorreu nos governos seguintes à Constituição Federal de 1988, passando pelos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

2.1 O direito à educação a partir da Constituição de 1988

Sabe-se que, de fato, no Brasil, a ampliação do direito à educação iniciou-se de forma bastante tardia, apenas no século XX, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que foi um importante marco para os direitos brasileiros. Essa conquista, além advir de concessões do Estado burguês, ocorreu com muitas discussões e lutas por parte de educadores, políticos e sociedade civil, que entendiam sua importância e seu impacto social. Para mais, além da ampliação aos direitos educacionais, foi necessário que políticas públicas fossem implantadas para que os estudantes permanecessem frequentando o ambiente escolar.

Um dos marcos importantes, no Brasil, para a ampliação do direito à educação é a Constituição Federal de 1988. Depois de um longo período de ditadura civil-militar, começou o processo de elaboração de uma Carta Magna que abrangesse a maior parte da população brasileira. É com esse documento que, além de vários direitos garantidos, o direito à educação ampliou-se no país.

Segundo Ximenes (2014):

Ao contrário de [representar uma determinada hegemonia política] a CF de 88 foi produto de um intenso processo de conciliação entre as forças políticas que moldaram a transição brasileira (sem ruptura) e as arraigadas estruturas de poder. A CF de 88 não foi um pacto social entre iguais, mas também não pode

ser confundida com uma simples carta de fachada ou simbólica, voltada a encobrir um rústico modelo de dominação (XIMENES, 2014, p. 50).

Apesar das disputas políticas que permearam a Constituição, ao reconhecer amplamente diversos direitos sociais como direitos fundamentais, dentre eles o direito à educação, uma grande transformação se iniciou nas escolas brasileiras. Nota-se que essas leis entraram em choque com a sociedade de classe, mas não diminuíram a importância de seu reconhecimento, porque por meio delas criaram-se condições para a democratização e a efetivação de diversos direitos.

De acordo com Saviani (2009), a criação das leis para a Constituição de 1988 ocorreu a partir de disputas ideológicas em todos os aspectos. Dentro do Estado, na sociedade capitalista, as disputas pela hegemonia sempre ocorreram e não seria diferente com as leis que determinariam o destino do país.

A construção da Constituição Federal de 1988 não surgiu de uma hora para outra e nem foi um processo sem disputas de forças. Se, por um lado, dizem que ela não abrangeu todas as reivindicações populares; por outro, não se pode negar que regulamentou uma série de direitos, nos quais, sobretudo, a classe trabalhadora foi inserida. Essa Constituição, após anos de um Estado ditatorial, iniciou um processo de restauração do Estado democrático de direito, buscando superar o autoritarismo violento no qual ele passara mais de vinte anos submerso.

A Constituição trouxe, então, a educação como o primeiro dos direitos sociais (artigo 6º), como direito civil, político e dever do Estado. O ensino fundamental foi consagrado como direito público subjetivo e o ensino médio, na versão original, foi colocado como progressivamente obrigatório. “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). E mais:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade.

[...] § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

[...] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários (BRASIL, 1988).

Portanto, essa Constituição, depois de um longo processo de discussão, caracterizou-se por regulamentar diversos direitos educacionais, com relevância para os seguintes itens:

- os programas suplementares de alimentação e saúde tiveram que ter outras fontes de receita que não fossem provenientes da manutenção do ensino (a verba destinada para a educação deveria ser usada apenas para estes fins);
- os sistemas de ensino passaram a existir em colaboração no âmbito das competências privativas, comuns e concorrentes entre si;
- estabeleceu-se a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais em qualquer nível ou etapa de ensino;
- os sistemas de ensino público passaram a coexistir em regime de colaboração entre o estado e o município;
- os concursos públicos, os planos de carreira, os salários dos profissionais, a necessidade de atualização de conhecimentos e a gestão democrática presentes nas escolas também foram estabelecidos.

Ou seja, a Carta Magna regulamentou diversos aspectos educacionais e foi considerada um avanço na regulamentação de direitos. Além dos tópicos acima, pode-se destacar também a garantia da gratuidade e a obrigatoriedade do ensino fundamental, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade ideal. Para mais, a educação tornou-se direito público subjetivo, o que exigiu do poder público sua oferta, sob pena de exigibilidade judicial e responsabilização pessoal do gestor pelo não cumprimento da lei.

A Constituição Federal de 1988 determinou que o direito à educação não se referia apenas à garantia do acesso e da permanência no ensino fundamental, mas também a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios. Pelo menos em termos de concepção da lei, essas questões estariam garantidas e para que “saíssem do papel” eleger candidatos que as

valorizassem era fundamental. Nesta época, o campo político brasileiro estava fervilhando após 21 anos de ditadura cívico-militar.

No que concerne às disputas presidenciais de 1990, relata-se que o segundo turno dessas eleições ocorreu entre o então candidato Fernando Collor de Mello, ex-governador do Alagoas, e Luiz Inácio Lula da Silva, derrotado nesse pleito. Collor de Mello, já em seguida à sua posse, implementou um pacote de medidas econômicas que visava acabar com a inflação. Esse governo adotou políticas neoliberais que passaram a ser adotadas juntamente com amplas reformas do Estado a partir do enxugamento do quadro de funcionários da União e das privatizações.

Para diminuir a intervenção do Estado na economia, melhorar a sua capacidade de gestão e instituir o controle público sobre a máquina estatal, a reforma administrativa, mas também política e ideológica do Estado, é proposta a partir da implementação da chamada administração pública gerencial. Esse “paradigma” é apresentado como a solução para a incapacidade administrativa do Estado, na medida em que substituiria o modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública (ZANARDINI, 2007, p. 13).

Para a consolidação do modelo neoliberal, o país iniciou uma reforma do Estado que foi orientada pelas proposições de alguns organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que, ao encarregar-se da materialização de uma dada política econômica e social, apareceu preocupado com a incapacidade de investimento e gestão do Estado. Para responder a essa preocupação, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) publicou um relatório sobre o desenvolvimento mundial com o título *O Estado num mundo em transformação*, no qual afirmava a necessidade de um Estado efetivo, capaz de superar os limites que o modelo anterior impôs para sua capacidade de gerar desenvolvimento (ZANARDINI, 2001).

Nesse momento, a reforma do Estado significava garantir a produção e a reprodução dos interesses do mercado e, portanto, do neoliberalismo, já que era papel do Estado assegurar a dominação de uma classe sobre a outra e produzir as condições necessárias para a expansão e a acumulação do capital. Esse processo de reforma do Estado brasileiro continuou e impulsionou-se no governo seguinte.

Em 1994, na disputa para a presidência, mais uma vez o candidato Luís Inácio Lula da Silva concorreu contra o então candidato Fernando Henrique Cardoso. Os dois possuíam, claramente, propostas distintas de governo, porém, baseando-se nas propostas políticas anteriores, Fernando Henrique Cardoso elegeu-se à presidência.

Logo após sua posse, implantou-se em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, advindo do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Esse documento apresentava a proposta de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (FERNANDES; SCAFF; OLIVEIRA, 2013). De acordo com Scaff (2011), destacaram-se como objetivos dessa “administração gerencial”:

- a descentralização, por meio da qual são repassadas para estados e municípios as funções de execução de serviços sociais e de infraestrutura;
- a participação da população, entendida como cliente, na gestão e no controle dos serviços públicos;
- a privatização, que pode ser executada tanto com o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo quanto com o deslocamento destes serviços para o setor privado não lucrativo;
- a publicização, que se refere à transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos, antes prestados pelo Estado;
- a terceirização, por meio de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio.

Em outras palavras, as orientações voltadas para um “estado gerencial” ou “governo empreendedor” expandiram-se, substituindo as políticas sociais, antes asseguradas pelo Estado, por ações pontuais, compensatórias, em programas focalizados.

Setores como saúde e educação permaneceram sob a custódia do Estado, mas seu controle passou a ser exercido pelas demandas de mercado, por meio das quais são introduzidas as noções de disciplina e eficiência, transformando estes setores em “paramercados” (FERLIE et al, 1999), “pseudomercados” (MÉSZÁROS, 2002), ou “quasemercados” (BARROSO; VISEU, 2003) (FERNANDES; SCAFF; OLIVEIRA, 2013, p. 10).

Dessa forma, de acordo com Fernandes; Scaff e Oliveira (2013), esse projeto em sintonia com o grande capital trouxe consequências desastrosas para o mundo do trabalho, registrando, na primeira década dos anos 2000, mais de 46 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Assim,

Embora os resultados das reformas baseadas nessas formulações tenham sido altamente questionados, inclusive pelos seus propositores, as mudanças indicadas atingiram tão somente sua forma de implantação, preservando a lógica neoliberal das reformas, pela qual o Estado é chamado a exercer o papel

de regulador das relações do mercado, sofrendo um “encolhimento” no que diz respeito ao financiamento de serviços sociais (FERNANDES; SCAFF; OLIVEIRA, 2013, p. 332).

Essa reforma teve grandes impactos no Brasil, sobretudo nas questões sociais e, conseqüentemente, na educação, que passou, por exemplo, a ser guiada pelo Banco Mundial. Esse aparelho internacional corroborou fortemente essa reestruturação do capitalismo.

O banco intervém na educação brasileira por meio da imposição de políticas educacionais e de empréstimos a programas e projetos educativos que fazem parte da reforma estrutural do capitalismo. Essas políticas se expressam claramente por meio da legislação brasileira. Por meio da legislação, se orienta todos os setores da educação e seus objetivos (SOUZA, 2014, p. 127).

A lógica estabelecida pelo Banco Mundial para a América Latina foi de conceder empréstimos para o desenvolvimento das regiões com a contrapartida de que fossem atendidas suas condições. Esse aparelho internacional teria o controle político, cultural, econômico e educacional desses países. Ou seja, desde os anos 1990, o Banco Mundial foi um dos norteadores das políticas educacionais no Brasil. Para Neves (2010), esses organismos internacionais propagaram um diagnóstico de crise na educação escolar nos países latino-americanos a partir

Da revolução tecnológica que demandaria novas qualificações básicas ao trabalhador; da necessidade de redefinição dos recursos destinados à escola pública diante da crise do próprio aparelho burocrático estatal; da ampliação do setor informal e do chamado terceiro setor exigindo desta escola a preparação para os novos perfis profissionais e para novas formas de participação política (NEVES, 2010, p. 89).

Mediante esse diagnóstico, as reformas educacionais foram guiadas pelo projeto de melhoria da “qualidade” da educação, construído no âmbito dos organismos financeiros internacionais e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e consolidado com o apoio dos dirigentes nacionais. Destarte, o Banco Mundial, como um dos aparelhos financiadores dessa educação neoliberal, encorajou os países em desenvolvimento a estabelecer padrões sobre o que os estudantes deveriam saber; a desenvolver um bom sistema de avaliação nacional; a coordenar cursos de treinamento para os formuladores de políticas públicas (NEVES, 2010).

O Estado assumiu a educação da classe trabalhadora para a nova cidadania capitalista neoliberal. O governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso fez essa reestruturação por

meio de modernização, racionalização de gastos, planejamento e controle da comunidade nas questões internas da escola, tendo impactos nos dados educacionais brasileiros.

Os dados do Ministério da Educação (MEC) apontavam que, de 1994 a 2001, o ensino fundamental aumentou o número de matrículas em 11% e o ensino médio, em 71%; e o índice de concluintes aumentou em 67% no ensino fundamental e 102% no ensino médio. Isto é, no período do governo Fernando Henrique Cardoso, ampliou-se a inserção da classe trabalhadora nas escolas a partir de toda essa reestruturação e aliança ao capital internacional. É claro que a educação brasileira, forjada dentro do sistema capitalista, foi sendo moldada de acordo com interesses do capital, no entanto, o direito à educação inseriu no sistema trabalhadores que não tinham acesso às escolas. E mais, dentro de todo esse processo educacional e de reestruturação do capital, existiram movimentos sociais, professores, sindicatos, entre outros, resistindo à hegemonia capitalista.

Os educadores, no decorrer do século XX, tiveram um papel estratégico na consolidação da hegemonia burguesa nas informações sociais capitalistas centrais, mas tiveram também um peso substancial na elaboração de projetos contra hegemônicos em especial nas formações sociais capitalistas dependentes (MARTINS, 1996, p. 84).

O capitalismo não pretendia aliar liberdade econômica e justiça social, até porque esses elementos são antagônicos. Porém tem-se que a escola pode ser considerada um dos únicos espaços onde, por exemplo, pode-se ter algum acesso ao conhecimento científico, importante demasiadamente para a produção e a reprodução do conhecimento. E não se pode negar que a década de 1990 trouxe mudanças significativas para a educação brasileira. No que se refere ao contexto da reforma administrativa do Estado, a reforma educacional promovida para a educação básica tomou-se como imperativo grandes eixos da política educacional, como o financiamento, a gestão e a avaliação educacional (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Sobre o financiamento da educação, no governo de Fernando Henrique Cardoso, aprovou-se, pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentada pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), sendo implantado no ano 1998. Sua criação objetivou a subvinculação dos recursos da educação para o ensino fundamental — obrigatório de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) — e assegurou melhor sua distribuição (BRASIL, 1996b).

De acordo com o MEC, esse fundo distribuiu para cada estado e município um valor equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública de ensino fundamental (dados obtidos pelo Censo Escolar realizado pelo Inep). Para mais, foi definido um valor mínimo nacional por aluno/ano.

Pelo prazo de dez anos, os estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental (SEMEGHINI, 2000). A composição da renda foi feita, no âmbito de cada estado, por 15% das seguintes receitas: Fundo de Participação de Estados e Municípios; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações; ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/1996 (Lei Kandir); complementação da União (quando necessário).

Os valores do Fundo deveriam ser creditados, em conta específica, sempre que houvesse arrecadação e repasse de recursos (BRASIL, 1996b). Essas verbas deveriam ser utilizadas da seguinte maneira: no mínimo 60% para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público, sendo que até o final do ano de 2001 parte dessa parcela poderia ser utilizada para a habilitação de professores leigos; no máximo 40% em capacitação de professores, aquisição de equipamentos, reforma e melhorias das escolas da rede de ensino e do transporte escolar.

O Fundef impactou a educação brasileira garantindo para todos os municípios um aumento na renda destinada à educação, podendo ser melhorada e desenvolvida ao longo dos anos. O efeito do Fundo sobre os municípios mais pobres foi grande. Para se ter uma melhor análise, Semeghini (2000) avaliou que um total de 2.564 municípios teriam menos de R\$ 350,00 por aluno no ano 2000 sem o Fundef. Ou seja, estaria disponível para cada um dos 11,4 milhões de estudantes matriculados nessas redes municipais apenas R\$ 180,00, em média. Com o investimento do Fundo, essa média subiu para R\$ 382,50, resultando em um incremento de 112,6%.

Para Fernandes (2001), o Fundef acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental, descentralizando o sistema de ensino estadual e transferindo as matrículas para os municípios. Sendo assim,

Registra-se um dos mais importantes efeitos do FUNDEF nestes primeiros anos de funcionamento: o acréscimo de 2 milhões de alunos ao contingente do Ensino Fundamental (crescimento de 6,7%). Com isso, em 2001, estima-se que 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos estarão na escola. Esse aumento concentrou-se sobretudo nas regiões Nordeste (crescimento de 16,5%) e Norte (mais 10,5%). Essas duas regiões responderam por 1,9 milhão

de novas matrículas. Também o Centro-Oeste registrou aumento, de 6%. Por outro lado, Sul e Sudeste mantiveram praticamente seus efetivos (SEMEGHINI, 2000, p. 10).

Essa ampliação da rede municipal de ensino ocorreu a partir da ampliação da oferta de matrículas, motivada pela obrigatoriedade de gastar, no mínimo, 60% dos recursos com essa etapa. Em contrapartida, ao focalizar uma determinada fase escolar, poderia acontecer o recuo ou o amortecimento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes (FERNANDES; FERNANDES, 2015). Além disso, embora o aumento do número de matrículas parecesse uma melhoria, um dos problemas do Fundef era que ele não trazia uma quantia nova para o sistema educacional como um todo, uma vez que se baseava em um mecanismo de redistribuição de recursos já vinculados à educação antes de sua criação (DAVIES, 1999). Em suma,

O que aconteceu com o critério de redistribuição por meio das matrículas no ensino fundamental é que alguns estados e municípios com maior índice de alunos ganharam dinheiro novo com o Fundo e outros perderam, conseqüentemente, só os governos que ganharam puderam desenvolver seus sistemas de ensino, mas não os que perderam (DELMONDES, 2015, p. 28).

Pinto (2002) questiona os valores do Fundef divulgados pelo governo federal. Para ele, a propaganda oficial confundia a opinião pública ao mencionar que o Fundo ampliava os recursos para o ensino no país, quando, na realidade, ele dava mais transparência à transferência de recursos para uma conta específica, facilitando a fiscalização, embora não impedisse a fraude, como a imprensa largamente veiculava.

Ao se tratar dos recursos destinados ao salário de professores, o discurso de Fernando Henrique Cardoso, na época presidente da República, afirmava publicamente que o Fundef era o “fundo de valorização do professor”. Porém a ênfase da valorização não era necessariamente no docente, até porque esses recursos nem mesmo eram voltados exclusivamente para isso, e sim dirigidos à valorização dos profissionais da educação pública em exercício no ensino fundamental regular, independentemente de sua função ou cargo nas redes de ensino (RAMOS, 2008). Para mais:

Nem sempre efetivamente o FUNDEF representou um ganho para os professores, tendo em vista que nos estados em que as condições remuneratórias eram ínfimas, os recursos de fato representaram um ganho, contudo, tal efeito não considera que o processo de valorização não é garantir insumos mínimos, havendo, portanto, a necessidade de adequá-los à realidade de cada estado (DELMONDES, 2015, p. 29).

O Fundef estabeleceu, ainda, que o controle de repartição, transferência e aplicação dos recursos seria feito pelo Conselho Federal, que deveria ter, no mínimo, seis membros, sendo eles do Poder Executivo Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTe) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), além de pais de alunos e professores de escolas públicas do ensino fundamental (DELMONDES, 2015). Apesar de ter potencial democrático:

O Conselho tornou-se mais estatal do que social, uma vez que são compostos mais de representantes do Estado do que da sociedade. Além disso, a participação social nos Conselhos de Acompanhamento do Fundo tende a ser limitada pelo fator da disponibilidade de tempo e pela falta de um acompanhamento eficiente de assessoria para que os documentos contábeis sejam compreendidos (DAVIES, 2005, p. 83).

Não se pode negar que o Fundef propiciou o aumento das matrículas no ensino fundamental e, por outro lado, inibiu o crescimento da educação infantil, da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do ensino médio. Ou seja, quantitativamente, o Fundo teve impacto positivo, mas, qualitativamente, mesmo com o crescimento da receita conforme o custo aluno/ano e matrículas, o quadro insatisfatório de condições de trabalho, remuneração e formação dos professores e da qualidade do ensino não foi alterado (VERHINE; ROSA, 2003).

Além do Fundo, o governo Fernando Henrique Cardoso implementou outras ações no país. Apoiado na tese da incapacidade do Estado de gerir os bens públicos, adotou práticas neoliberais e aderiu às privatizações. A Tabela 3 aponta dados referentes às desestatizações durante esse governo.

Tabela 3 – Programa Nacional de Desestatização (1994–1998)

Ano	Empresas desestatizadas	Receitas (US\$ bilhões)	Passivos transferidos ao comprador (US\$ bilhões)
1994	9	0,62	0,35
1995	8	1,12	0,62
1996	11	4,20	0,67
1997	4	3,81	3,56
1998	7	1,23	1,08
Total	39	10,98	6,28

Fonte: Elaboração própria com base em Christo (2013).

Os dados revelam que, entre 1994 e 1998, houve a desestatização de 39 empresas, somando uma receita de 10,98 bilhões de dólares, com 6,29 bilhões de dólares passivos ao

comprador. Um dos argumentos para as privatizações era a tese de que o Estado precisava vender suas empresas para gerar dinheiro e, com isso, erradicar suas dívidas; mas não foi esse o resultado. Os dados a seguir trazem os resultados das dívidas do setor público brasileiro entre 1995 e 1998.

Tabela 4 – Resultados do setor público brasileiro (1995–1998)

Déficit nominal		Dívida líquida do setor público	
Ano	% PIB*	Total (R\$ milhões)	% PIB
1995	7,2	208.460,00	30,5
1996	5,9	269.193,00	33,3
1997	6,1	308.426,00	34,3
1998	7,5	385.870,00	41,7

Legenda: * Produto Interno Bruto.

Fonte: Elaboração própria com base em Christo (2013).

Ou seja, as vendas das empresas estatais que causavam prejuízo para o Estado de acordo com a lógica neoliberal deveriam ser uma solução para as finanças do país. Pode-se analisar que houve temporariamente uma redução do déficit nominal, que não perdurou, e a partir de 1997 foi aumentando. Para mais, a dívida líquida do setor público passou de R\$ 208.460 milhões para R\$ 385.870 milhões em 1998. Esse aumento não parou por aí, e os dados a seguir mostram essa análise nos anos de 1999 a 2002, já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 5 – Dívida líquida do setor público brasileiro (1999–2002)

Ano	R\$ milhões	% PIB
1999	516.578	48,7
2000	563.163	48,8
2001	660.867	52,6
2002	881.108	55,5

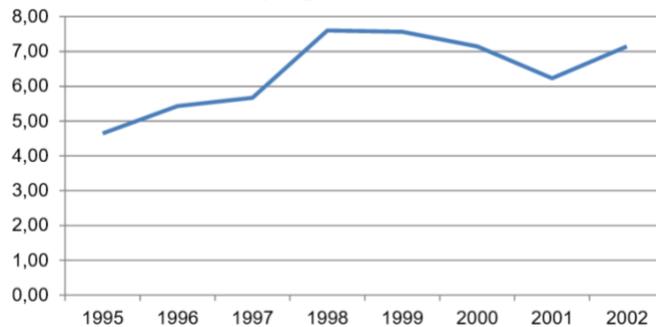
Fonte: Elaboração própria com base em Boletins do Banco Central do Brasil.

Esses dados afirmam que houve um aumento na dívida líquida do setor público, de R\$ 51.578 milhões para R\$ 881.108 milhões. A inserção econômica internacional introduzida no governo Fernando Henrique Cardoso, com estabilidade inflacionária como pressuposto, produziu tendência à estagnação econômica e fragilidade externa devido às altas taxas de juros praticadas para atrair capital. Essa abertura comercial enfraqueceu o dinamismo da estrutura produtiva interna, gerando destruição de postos de trabalho, aumento do desemprego ou da

ocupação informal, além de ter diminuído a remuneração e as condições de trabalho. (CHRISTO, 2013).

Os índices de desemprego entre 1995 e 2002 tiveram aumento no Brasil conforme aponta o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Taxa de desemprego aberto (%) no Brasil (1995–2002)



Fonte: Elaboração própria com base em Christo (2013).

Nota-se que em 1995 a taxa de desemprego era de 4,6% e subiu para 7,6% em 1998. No segundo mandato, já com esse índice alto, a taxa era de 7,6% em 1999 e foi para 7,1% em 2002. No geral, o governo Fernando Henrique Cardoso apresentou aumento de mais de 50% no nível de desocupação.

Uma das características do processo neoliberal são as modificações no processo de trabalho e nas relações no interior das empresas por meio da automação/informatização, além da produção globalizada, com o deslocamento de postos de trabalho para onde há menos regulações e movimentos sindicais mais frágeis. Esse modelo intensifica a precarização das relações de trabalho, ao lado da economia de mão de obra provocada pelo avanço tecnológico. (NEGRÃO, 2004).

Além do desemprego, o governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano de 2001, foi marcado pelo racionamento de energia em virtude da falência do setor energético no Brasil. As empresas de energia, no momento privatizadas, precisaram elevar suas tarifas energéticas visando compensar os custos das multinacionais vencedoras do leilão no setor.

Através de medida provisória, o governo FHC repassou R\$ 22 bilhões às referidas empresas privadas. O racionamento de energia, com duração de 8 meses - junho de 2001 a fevereiro de 2002 - teve um custo total de R\$ 45,2 bilhões de acordo com os dados do Tribunal de Contas da União. O mesmo relatório demonstrou que 60% dos custos foram arcados pela população, sendo os outros 40% desembolsados pelo Tesouro Nacional (ANDRADE, 2013, p. 68).

Ademais, de acordo com Andrade (2013), houve elevação das tarifas de serviços básicos à população, tais quais: tarifas telefônicas, reajustadas acima de 580%; planos de saúde, reajustados em 460%; gás de cozinha, reajustado em 390%; combustíveis, reajustado em 165%; energia elétrica, reajustada em 170%; tarifa de água, reajustada em 135%. Isto é, os dados indicam que o governo de Fernando Henrique Cardoso enfrentou altos níveis de inflação.

Para os próprios teóricos neoliberais, inclusive, esses índices inflacionários sem regulamentação são um problema na economia. Para Hayek (1985), uma inflação em aceleração constante mais cedo ou mais tarde atingiria um alto grau, sendo impossível qualquer ordem efetiva de uma economia de mercado.

A longo prazo, essa inflação criará, inevitavelmente, um volume de desemprego muito maior do que aquele que pretendeu evitar. O argumento, frequentemente apresentado, de que a inflação simplesmente gera uma redistribuição do produto social, enquanto o desemprego reduz este produto, representando, portanto, um mal maior, é falso porque é a inflação que, na verdade, se torna causa de aumento do desemprego (HAYEK, 1985, p. 40).

A inflação alta, a diminuição do papel do Estado, as privatizações, o desemprego e os demais problemas enfrentados no governo de Fernando Henrique Cardoso começaram a formar um cenário político que almejava a uma mudança no Brasil. O candidato Luís Inácio Lula da Silva, que já havia perdido algumas eleições anteriores, ampliou suas alianças partidárias para conquistar a eleição e assim tornar-se o novo presidente em 2003.

2.2 Governos do campo democrático-popular: um retorno ao pacto social concebido na Constituição Federal de 1988?

Na eleição presidencial de 2002, entre os candidatos com maiores intenções de votos estavam Luís Inácio Lula da Silva, José Serra e Anthony Garotinho. Todos eles convergiram para uma posição de compromisso com as exigências do mercado financeiro, ainda que sem perder as particularidades que caracterizavam cada um (PINHEIRO, 2003). Ou seja, a candidatura de Lula para a presidência em 2002 teve uma mudança de discurso, se comparado ao seu primeiro pleito em 1989.

Se compararmos com o eixo programático de 1989 e início dos anos 1990, é facilmente percebida a ruptura com a identidade partidária que se assentava na moratória e auditoria da dívida pública, com uma política de reforma agrária pautada pela mudança da estrutura fundiária do país, com a redução dos lucros abusivos dos bancos privados. Trata-se de um discurso pragmático que procura declarar compromissos com a estabilidade da ordem econômica

e política, aumentando a competitividade internacional do país (RICCI, 2006, p. 177).

Ao analisar a Carta ao povo brasileiro, feita para a campanha de Lula em 2002, Machado (2009) afirmou que o documento era dirigido não apenas ao “povo brasileiro”, mas também para os banqueiros estrangeiros e nacionais, os credores das dívidas externa e interna. Para mais, também se referia às frações da burguesia industrial brasileira e aos latifundiários ligados ao agronegócio. Em contrapartida, sua vitória gerou esperança para os movimentos populares, sindicais e para a esquerda em geral, que formava a base do Partido dos Trabalhadores (PT).

Este momento de euforia inicial foi-se arrefecendo à medida que a administração se mostrava propensa à “continuidade” do governo Cardoso (1995-2002). Apesar disso, o governo Lula apresentou algumas novidades: conforme assinalado durante a campanha, duas frações do grande capital passaram a ter melhor assento no bloco no poder. Isso não significou, em hipótese alguma, uma redefinição da fração hegemônica que seguiu (e segue) em mãos do capital financeiro. O governo Lula, ao efetuar uma agressiva política de exportação, beneficiou, de um lado, uma parte da burguesia interna, cuja base principal estava alocada na FIESP, e, de outro, a fração ligada ao agronegócio que, a despeito disso, permanece como força secundária no interior do bloco (MACHADO, 2009, p. 28).

De acordo com Boito Jr. (2005), o governo Lula provocou uma redefinição na composição do bloco no poder, dando maior alento ao neoliberalismo, salvando-o da crise em que se encontrava no final do último mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Além de trazer para a sua base de apoio as frações da burguesia interna e do agronegócio, atraiu os setores mais pobres da população – os “descamisados” – que outrora (nas eleições de 1989) votaram em Collor. E em relação aos trabalhadores organizados, tem tratado “a pão e água”, mantendo o histórico arrocho salarial, mas não só é omissa diante do drama do desemprego, retirou direitos previdenciários do setor público e, também, do setor privado, enfim, não trouxe nada de novo (BOITO JR., 2005, p. 9).

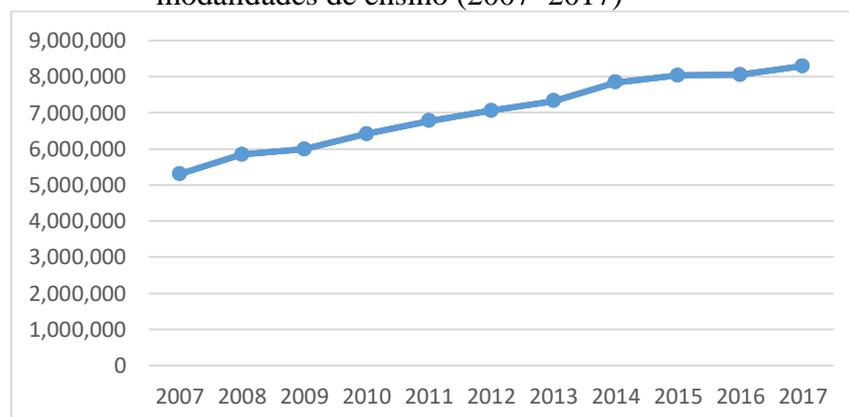
Em outras palavras, o governo petista não teria feito profundas transformações no sistema neoliberal e daria continuidade a este modelo. Entretanto, esse cenário foi colocado desde o início da eleição, com a mudança em seu discurso e a aliança com setores da burguesia, mas isso não significou que o governo deixaria totalmente de lado as questões sociais. O que se quer dizer é que em nenhum momento existiu um discurso de rompimento com o sistema capitalista, mas os investimentos em políticas sociais, por exemplo, poderiam ser considerados como avanços sociais.

Para Pereira (2008), há na dinâmica do funcionamento do Estado capitalista a existência de contradições. A máquina estatal serve amplamente aos interesses da classe dominante, mas a sua própria universalização exige que ela dê atenção a toda a sociedade, ou seja, da mesma forma que ela ajuda a explorar os trabalhadores, tem que atender às suas reivindicações.

Retomando-se a ideia da existência de contradições no Estado capitalista, tem-se que elas resultam da luta entre classes antagônicas e das relações contraditórias entre classes. Por sua vez, elas são responsáveis pelas mudanças revolucionárias que deverão ocorrer no sistema capitalista (POULANTZAS, 1981). Sabe-se que as políticas sociais no regime do capital amenizam o grau de exploração que esse sistema, por si só, impõe. Mas não se pode negar que as forças contrárias ao capital também estão fazendo seu papel, e essas mudanças sociais também podem e devem ser tidas como conquistas, afinal, para que o proletariado supere sua autoalienação, ele precisa ter condições materiais mínimas.

No que se refere à educação, em ambos os mandatos, o governo Lula teve dois grandes programas implementados no nível superior que demonstram essas contradições: o Programa Universidade para Todos (Prouni) (BRASIL, 2005) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (BRASIL, 2007). O primeiro programa baseou-se na aliança com setores privados da educação, e o Reuni foi um investimento, mesmo que quantitativo, nas IES federais. Se, por um lado, a aliança com setores privados e o investimento “apenas” na ampliação de IES federais aliaram este governo ao modelo neoliberal; por outro, os brasileiros que antes não tinham a menor chance de acesso a uma faculdade (por não existir em seu estado ou cidade e/ou por ser cara) passaram a ser inseridos nesse nível de educação. O Gráfico 4 traz os dados das matrículas na educação superior de 2007 a 2017.

Gráfico 4 – Números de matrículas na educação superior brasileira em todas as redes e modalidades de ensino (2007–2017)

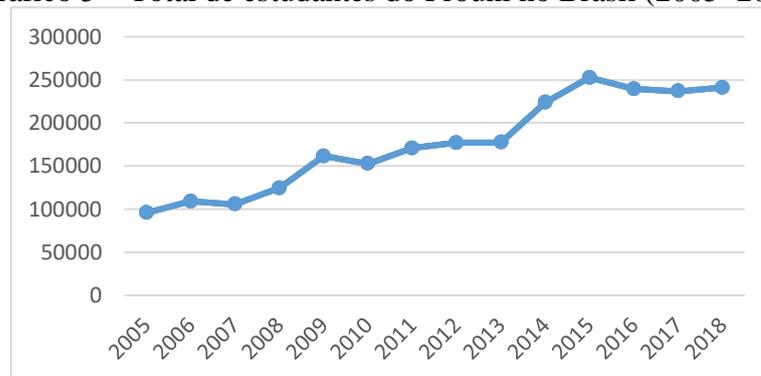


Fonte: Elaboração própria com base em Inep (2021).

O gráfico indica que, no ano de 2007, havia 5.302.373 matrículas na educação superior e, em 2017, esse número foi para 8.290.911, evidenciando um aumento significativo de 56,3% de matrículas. Isto é, pelo menos quantitativamente, tem-se que o acesso ao ensino superior foi ampliado e os programas Prouni e Reuni foram políticas que permitiram esse acesso.

O Prouni concedeu bolsas e reserva de vagas para alunos de baixa renda para acessarem universidades privadas no Brasil. O gráfico a seguir mostra os números de estudantes desse Programa entre 2005 e 2018.

Gráfico 5 – Total de estudantes do Prouni no Brasil (2005–2018)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019).

Os dados do gráfico apontam que, no ano de 2005, o Programa atingiu 95.630 estudantes, saltando para 239.263 em 2016, atingindo o maior número no gráfico. No último ano apresentado, o de 2018, eram 241.033 participantes do Prouni. Ou seja, mesmo criado no mandato do ex-presidente Lula, ele foi ampliado e teve continuidade em governos seguintes.

Por sua vez, o Reuni, que criou universidades federais e expandiu-as, aumentou a oferta de cursos e vagas pelo país. Em 2007, havia, no Brasil, 2.281 IES, sendo 89% delas privadas e apenas 11% públicas.

Segundo Antunes (2016), as matrículas totais somavam 4.880.381 alunos de graduação presencial, dividindo-se em 74,6% nas instituições privadas e 25,4% nas públicas, e representando algo em torno de 11% dos jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos – o que configuraria um ensino ainda elitista e excludente, privilégio para poucos. Já os índices de conclusão atingiam, em números brutos, isto é, somando a graduação presencial e educação a distância, apenas 756.799 dos alunos (SALLES *et al.*, 2020, p. 318).

A implementação do Reuni acarretou um salto no número de IES no Brasil desde 2007, destacando-se a criação de universidades, centros universitários e institutos federais de educação tecnológica, ampliando, portanto, o número de matrículas nas IES públicas e privadas.

Os dados mostram que esse aumento foi de 4.880.381, no ano de 2007, para 8.286.663 matrículas em 2017 (INEP, 2021). Além disso,

Houve um incremento quantitativo e qualitativo na composição do corpo docente, com taxas de crescimento de até 60% em algumas regiões durante a vigência do programa. No período posterior (2014 a 2017), é possível ainda identificar o impacto na maioria das IFES estudadas, as quais mantiveram o crescimento no número de professores, e, mesmo naquelas em que foi observada retração no número de docentes, o total de docentes foi igual ou maior que o observado no ano de 2007, quando o Reuni foi iniciado. Assim sendo, após a análise dos dados oficiais, foi possível detectar que houve, isto sim, uma melhoria no ensino, na pesquisa, na pós-graduação, na extensão, na produção de trabalhos publicados e na produção de patentes (SALLES *et al.*, 2020, p. 332).

Como discutido anteriormente, ambos os programas tiveram críticas, e algumas delas foram feitas por diversos setores. Ao conceder bolsas de estudos para universidades particulares, o Prouni fez com que o Estado investisse dinheiro público no setor privado, que tem como interesse o lucro e, ao vender o ensino, entende a educação como mercadoria. O Reuni também foi alvo de críticas, pois, para muitos professores e pesquisadores, os dados mostram uma ampliação em dados quantitativos, e não em investimentos na qualidade das IES. A ampliação sem um sério plano de carreira para os professores, estrutura física e auxílios aos estudantes seria apenas um aumento de números, e não de qualidade educacional.

Sem abalar-se com as críticas, além da educação superior, o governo do ex-presidente Lula investiu em outros níveis de ensino, com, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (BRASIL, 2007). Com o prazo de finalização do tempo do Fundo, que era de dez anos, em 2005 o governo criou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 415/2005, com a proposição de complementar o Fundef, unificando a educação básica. Propunha-se que o custo aluno/ano praticado pelos municípios não fosse reduzido, e sim complementado por meio da União. Além disso, o estabelecimento de um piso salarial nacional para os professores e de políticas de financiamento para a educação infantil e o ensino médio estavam nas propostas (DELMONDES, 2015).

A partir disso, aprovou-se a Emenda Constitucional n.º 53, de 2006, que instituiu o Fundeb, também com prazo definido, de 14 anos. Assim como o Fundef, porém ampliado, o Fundeb redistribuiu os recursos financeiros vinculados à educação básica, adotando como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede (estadual

ou municipal), garantindo um valor *per capita* a ser fixado anualmente, objetivando um adequado padrão de qualidade do ensino (GUIMARÃES, 2010).

Segundo Delmondés (2015), entre as fontes de recursos, o Fundeb ampliou a participação do Distrito Federal e dos estados e municípios de maneira gradativa: o percentual sobre os impostos vinculados passou a ser de 16,66% no seu primeiro ano de vigência; 18,33%, no segundo; e 20%, no terceiro, incidindo sobre o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios, o ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, e a Desoneração de Exportações (Lei Complementar n.º 87/1996).

Além desses valores, ainda de acordo com Delmondés (2015), a contribuição dos estados, municípios e Distrito Federal, com percentuais destinados à educação, foi assegurada gradativamente, sendo de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo e 20% no terceiro, sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCM), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios, a complementação da União (apenas nos fundos estaduais que não alcançassem o valor mínimo por aluno definido por lei).

Estimava-se que a União complementasse de dois a três bilhões de reais entre o primeiro e o segundo ano, atingindo R\$ 4,5 bilhões no terceiro. Esse aporte de recursos deveria acarretar um crescimento de 50% no total de matrículas comparativamente ao Fundef, já que o número de alunos atendidos passaria de 31,7 milhões para 47,7 milhões (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009).

Apesar desses valores, críticas foram feitas ao Fundeb. Para Davies (2006), os valores previstos não eram significativos em termos nacionais. No primeiro momento, a complementação de R\$ 2 bilhões da União seria menor que 5% da receita total do Fundeb, e os 95% restantes seriam de contribuições dos estados e municípios. Mesmo para o quarto ano do Fundo, a previsão de, no mínimo, 10% de repasse do governo federal do total do montante dos fundos estaduais continuaria sendo pequeno, tendo em vista a maior participação do governo federal na receita tributária nacional (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Outro aspecto importante que o Fundeb implementou foi a valorização do magistério. Sua lei determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica para garantir a remuneração condigna dos profissionais da educação básica da rede pública. Esses planos de carreira deveriam capacitar os profissionais com formação continuada, buscando a melhoria da qualidade do ensino, e o poder público deveria fixar, em lei específica, o piso salarial

profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 2007).

Para mais, ainda neste governo, aos instrumentos de avaliação foi acrescido, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que permitiu ampliar a avaliação, até então focada nos alunos, para os sistemas de ensino e as escolas. Para Coelho (2008), a ineficiência do sistema escolar, bem como as novas exigências de qualificação e formação, aliadas à reestruturação do Estado brasileiro, foram os alicerces da implantação das avaliações externas no Brasil. No momento em que o Estado deixa de ser provedor para ser o regulador, as recomendações de agências internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Unesco, passam a adequar o sistema escolar brasileiro a um modelo economicista, para atender às necessidades do mercado de trabalho.

Diante desse quadro, a concepção de qualidade de ensino passou a ser significativamente pautada pelas notas e pelos resultados obtidos por meio das avaliações externas, como, por exemplos, o SAEB e a Prova Brasil. Estas avaliações têm, por um lado, o objetivo de mensurar habilidades cognitivas dos estudantes em conteúdos pertinentes às áreas de Língua Portuguesa e Matemática, e, por outro lado, o objetivo de oferecer um indicativo sobre a possível qualidade de ensino que é ministrado nas escolas, subsidiando, desta forma, a tomada de decisões da gestão escolar (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 463).

O Ideb foi criado como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n.º 6.094/07), tendo como eixo principal a qualidade da educação e a mobilização social para atingir às metas estabelecidas pelo Plano. Para isso era necessária a articulação entre União, estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil em prol da qualidade da educação. Nesse sentido, cada ente federado assumiu o compromisso e a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, mediante meta estabelecida pelo Ideb (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015).

Consoante Haddad (2008), a proposta do Índice era de coibir a reprovação indiscriminada criando metas para os sistemas de ensino e as escolas, numa mobilização pela qualidade da educação, para que, em 2021, o país pudesse atingir a meta de qualidade educacional dos países desenvolvidos. Os dados resultantes do Ideb demonstrariam a situação da educação básica no Brasil, por meio do levantamento de informações nas diversas escolas do país, com vistas à melhoria da qualidade, o que, por sua vez, poderia representar um avanço

nas condições de acompanhamento e monitoramento da situação educacional formal brasileira (SCHNEIDER; NARDI, 2014).

O IDEB, portanto, passou a ser, além de propositor de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para melhoria da qualidade (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 466).

De acordo com Chirinéa e Brandão (2015), alguns teóricos afirmam que a busca da qualificação da escola estaria relacionada à lógica da produtividade. Ou seja, seria necessário investir na qualificação do sistema de ensino a fim de formar cidadãos capacitados para atender às necessidades emanadas pelo mercado. Essa busca da qualidade na educação não seria referência para a consolidação do direito do cidadão de exercer sua participação política e social, e sim relacionar-se-ia ao desenvolvimento econômico do país, bem como sua inserção no grupo dos países desenvolvidos.

Para Barbosa e Mello (2015), a preocupação com a expansão da escolarização foi muito mais forte do que a reflexão sobre a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta da qualidade, sendo que esta pode ser identificada com a permanência exitosa dos alunos na escola. Não obstante essas contradições do Ideb, ele foi uma política colocada em prática pelo governo e, por isso, é necessária uma exposição dos seus dados.

Gráfico 6 – Evolução e projeção do Ideb no Brasil (2005–2019)



Fonte: Elaboração própria com base em Ideb (2019) e INEP (2021).

Os números sinalizam que houve uma melhora nos índices, sendo que, em 2007, ele era de 3,2 (superando a projeção de 3,1), subindo para 3,9 no ano de 2019 (sem alcançar sua projeção, que era de 4,6). Mesmo com todas as críticas feitas às avaliações do Ideb, não se pode

negar que os dados apontam (ressalvando-se todas as suas contradições) um pouco da realidade da educação brasileira.

Visando cumprir o Plano de Desenvolvimento da Educação, o governo do PT ampliou e criou diversos programas que atenderam à educação básica. Dentre eles, estão o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola. (BRASIL, 2009).

O Pnate foi instituído pela Lei n.º 10.880, em 9 de junho de 2004, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes em área rural. O valor repassado pela União a estados e municípios ficou estabelecido de acordo com o número de alunos informados no censo e matriculados na zona rural, que fizessem uso do transporte escolar (BRASIL, 2004). Dessa forma, o Programa garantiu que milhares de alunos tivessem condições de ir à escola, dados que são expostos na próxima tabela.

Tabela 6 – Pnate (2004–2014)

Ano	Previsão orçamentária (em reais)	Execução financeira (em reais)	Percentual executado	Municípios	Alunos beneficiários
2004	254.799.305,37	240.998.644,66	94,58%	5.201	3.219.975
2005	265.192.720,00	246.931.651,50	93,11%	5.317	3.211.128
2006	315.234.084,00	275.995.250,22	87,55%	5.089	3.308.673
2007	332.479.328,59	291.994.969,03	87,82%	5.191	3.473.360
2008	313.370.217,41	289.587.265,75	92,41%	5.143	3.294.936
2009	478.231.007,00	418.976.595,54	87,61%	5.492	4.652.477
2010	679.139.381,00	596.461.274,66	87,83%	5.205	4.656.704
2011	648.257.472,27	573.815.057,44	88,52%	5.187	4.558.465
2012	630.000.000,00	591.216.004,75	93,84%	5.122	4.507.241
2013	582.000.000,00	581.399.889,47	99,89%	5.198	4.420.264
2014	594.000.000,00	580.717.121,63	97,76%	5.296	4.547.690

Fonte: Elaboração própria com base em FNDE (2022).

Segundo esses números, o maior valor de execução financeira do Programa foi de R\$ 596.461.274,66, que beneficiou um total de 4.656.704 alunos, impactando diretamente a vida desses estudantes. Muitos alunos deixavam de ir à escola ou enfrentavam grandes dificuldades (longas distâncias, chuva, sol) para chegar até ela, e o Pnate facilitou esse caminho.

O PNAE recebeu esse nome em 1976 (antes tramitou com outras siglas) e é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares e à garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. O volume de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, municípios e Distrito Federal chegou a R\$ 3,5 bilhões no ano de 2013. O Programa trouxe outros avanços para as questões alimentares em ambiente escolar, a partir do ano de 2006, tais como: a obrigatoriedade da existência de um nutricionista como responsável técnico; a ampliação e o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar; a constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (BRASIL, 2017). Na tabela a seguir, um pouco desses dados do PNAE são expostos para melhor discussão sobre o tema.

Tabela 7 – Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE no Brasil (2004–2014)

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2004	1,025	37,8
2005	1,266	36,4
2006	1,500	36,3
2007	1,520	35,7
2008	1,490	34,6
2009	2,013	47
2010	3,034	45,6
2011	3,051	44,4
2012	3,306	43,1
2013	3,542	43,3
2014	3,693	42,2

Fonte: Elaboração própria com base em FNDE (2022).

Os dados indicam que, entre os anos de 2004 e 2014, houve um considerável aumento dos recursos financeiros do Programa, passando, respectivamente, de R\$ 1,025 bilhões para R\$3,693 bilhões. Ainda sobre os alunos atendidos, em 10 anos houve um aumento de 4,4 milhões. Por isso, para o MEC,

O PNAE foi considerado um dos maiores programas de alimentação de estudantes do mundo e o único com atendimento universalizado. Por meio do PNAE foram transferidos recursos financeiros aos estados e municípios para suprir as necessidades nutricionais dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola), do ensino fundamental e das escolas localizadas em comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2017).

O impacto do PNAE foi grande e atingiu as mais diversas escolas pelo país. Com ele, muitas crianças puderam ter acesso a uma alimentação e manter seus estudos de “barriga cheia”.

Para além dos recursos na escola para a merenda, complementando a renda a escolar e ampliando o investimento na educação básica, foi criado em 1995, e incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, o Programa Dinheiro Direto na Escola. Ele constituiu-se um dos mais importantes programas de financiamento do ensino fundamental, com características de descentralização e com objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de educação básica das redes de educação estadual e municipal. Seus recursos visavam melhorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas, além de reforçar a autogestão escolar nos âmbitos financeiro, didático e administrativo de cada instituição.

De acordo com Paz (2005), outra grande novidade do Programa, definida em 2003 e implementada em 2004, foi a prerrogativa de a escola programar os valores a que tem direito de receber, segundo as categorias econômicas de custeio e de capital. Essa medida veio ao encontro dos interesses dos estabelecimentos de ensino, com a finalidade de aumentar a autonomia da gestão financeira da escola, propiciando-lhes melhores condições de planejamento da aplicação do dinheiro e contribuindo para o aumento da racionalidade no uso dos recursos. A possibilidade de utilização dos saldos financeiros no exercício seguinte favoreceu a racionalidade do emprego dos recursos, uma vez que possibilitou a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários.

Nesse sentido, não bastava ampliar o acesso à educação, pois as desigualdades sociais brasileiras sempre foram gritantes. Para além da educação como direito, eram necessárias políticas que garantissem a ida para a escola, a alimentação e a permanência no ambiente escolar. Todas essas ações discutidas anteriormente trouxeram mudanças e um forte debate para área social:

Estudos, pesquisas e análises mostram que houve uma mudança profunda na composição da sociedade brasileira, graças aos programas governamentais de transferência da renda, inclusão social e erradicação da pobreza, à política econômica de garantia do emprego e elevação do salário-mínimo, à recuperação de parte dos direitos sociais das classes populares (sobretudo

alimentação, saúde, educação e moradia), à articulação entre esses programas e o princípio do desenvolvimento sustentável e aos primeiros passos de uma reforma agrária que permita às populações do campo não recorrer à migração forçada em direção aos centros urbanos (CHAUÍ, 2013, p. 132).

Para Chauí (2013), embora tenha ocorrido um avanço nas políticas econômicas e sociais em direção à democracia, as condições impostas pela economia neoliberal determinaram a difusão por toda a sociedade da ideologia da competência e da racionalidade do mercado como competição e promessa de sucesso. Isso fez com que uma nova classe trabalhadora brasileira se constituísse no interior desse momento do capitalismo, marcado pela fragmentação e dispersão do trabalho produtivo, de terceirização, pela precariedade e informalidade do trabalho, tornando-se propensa a aderir ao individualismo competitivo e agressivo. A autora ainda traz uma discussão sobre essa nova classe trabalhadora, caracterizada por

Estar fora do núcleo central do capitalismo: não era detentora do capital e dos meios sociais de produção e não era a força de trabalho que produz capital; situava-se nas chamadas profissões liberais, na burocracia estatal (ou nos serviços públicos) e empresarial (ou na administração e gerência), na pequena propriedade fundiária e no pequeno comércio (CHAUÍ, 2013, p. 132).

Ou seja, ao proporcionar um maior poder de consumo para a população brasileira, Lula criou uma classe média com pensamentos burgueses e uma nova classe trabalhadora cercada pelo imaginário de consumo da classe média. Fala-se disso pois a seguir expõe-se o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, que foi permeado, entre outras coisas, pelo fortalecimento da burguesia, levando-a para um golpe político em 2016.

Lula deixou seu cargo em 2010, com 85% de aprovação pelo seu governo, conforme o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope). Esse dado apontava a popularidade e a satisfação de diversos setores com esse governo. Durante o seu mandato, vários foram os nomes cogitados pelo PT para dar sucessão a Lula, porém muitos membros do seu governo foram acusados de corrupção, presos e afastados do cenário político. O partido, então, apoiou o nome da ex-ministra da Casa Civil, que ganhou notoriedade por ser uma das grandes responsáveis pelo Programa de Aceleração do Crescimento.

Dilma Rousseff se elegeu e iniciou seu governo em 2011, tendo atrás de si um crescimento de 7,5% do PIB, uma taxa de desemprego de 5,3% e uma participação do trabalho na renda 14% acima da que havia em 2004. De acordo com Singer (2018, p. 43), quando ela assumiu seu mandato, “[...] uma massa de trabalhadores fazia uso de prerrogativas antes destinadas apenas à classe média, como viagens de avião, tratamento dentário e ingresso em universidades”.

Buscando dar continuidade às políticas sociais colocadas em prática anteriormente à presidenta, esse governo

Apostou em uma coalizão entre industriais e trabalhadores para sustentar uma virada desenvolvimentista. No meio do caminho, a coalizão se desfez, pois os industriais mudaram de posição, deixando afundar a arquitetura que deveria levar o país para fora da arrebentação gerada em 2011 pela recidiva da crise mundial. No lugar da coligação entre capital industrial e trabalho surgiu uma renovada frente única burguesa em torno de plataforma neoliberal, em particular o corte de gastos públicos e as reformas trabalhista e previdenciária (SINGER, 2018, p. 8).

Para entender como essa coalizão foi sendo desfeita ao longo desse governo, é necessário compreender que seu mandato, além de acelerar o desenvolvimentismo brasileiro, pretendia manter a esfera pública imune a influências privadas, objetivando acabar com o ciclo de corrupção que acontecia dentro do Estado, sobretudo devido a furtos ao patrimônio público.

A concepção que orientou a “faxina ética” empreendida por Dilma poderia ser sintetizada em três ideias: 1. O Estado republicano se caracteriza por manter a esfera pública imune a influências privadas; 2. Essa imunização contém a corrupção na máquina estatal; 3. A corrupção é entendida não como decadência moral dos agentes públicos, mas especificamente como *furto* do patrimônio público. Penso que, na visão de Dilma, apenas um Estado republicano seria capaz de reindustrializar o Brasil (SINGER, 2018, p. 12, grifo no original).

As decisões que Dilma tomou em relação à presença em seu governo de ministros acusados de desvios, aos apadrinhados que ocupavam cargos-chave no setor público e ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), representante maior do clientelismo, incidiu sobre áreas que manejavam expressivo volume de recursos, apontando para um padrão renovado de conduta pública. Práticas muito antigas começaram a ser coibidas, produzindo reações duras dos prejudicados. Em especial o PMDB, acompanhado de um crescente bloco fisiológico ao seu redor, confrontou a presidente em cada votação legislativa importante entre 2011 e 2014 (SINGER, 2018). Além disso, nas questões econômicas, a presidenta desagradou boa parte da burguesia. Os banqueiros, por exemplo, não apoiavam o fato de que houvera desvalorização do real, taxaçoão do capital especulativo, redução dos juros e pressão aos bancos privados, por meio dos bancos públicos, de modo que reduzissem as suas taxas, financiando a produção e o consumo internos. Essas medidas culminariam em uma forte campanha contra o “intervencionismo estatal”, que desabaria sobre Dilma a partir de 2012 (SINGER, 2018).

Apesar de enfrentar resistências, o saldo de seu mandato até 2013 foi positivo. Em janeiro, anunciou-se a redução do preço da energia elétrica e obteve-se apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp):

O ensaio desenvolvimentista chegava ao auge. O BNDES estava capitalizado e disponível para financiar a produção, assim como os bancos comerciais; havia controle sobre o fluxo de capitais; o real se encontrava menos valorizado; a desoneração da folha de pagamentos aliviava as empresas intensivas em mão de obra; fora determinada a obrigatoriedade de conteúdo local em setores estratégicos e nas encomendas da Petrobras; as compras governamentais e as tarifas alfandegárias se voltavam para a produção nacional; o programa de investimento em infraestrutura fora lançado; o aumento do limite de endividamento dos Estados, estabelecido (SINGER, 2018, p. 42).

Porém, a partir de maio de 2013, com as perspectivas de retomada da economia norte-americana, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos anunciou que o seu programa de expansão monetária seria eliminado gradualmente a partir de junho. Essas declarações tiveram enorme impacto em todos os países emergentes que vinham recebendo uma significativa entrada de capitais especulativos, afetaram as expectativas dos investidores e provocaram muita volatilidade nos fluxos de capitais para países emergentes. Essa retirada de capitais gerou uma desvalorização rápida da moeda desses países, além de queda no preço de ações e aumento dos juros cobrados sobre a dívida pública (CARVALHO, 2018).

O Brasil ficou entre os que mais sofreram os efeitos dessa reversão, principalmente no que se refere à desvalorização da moeda. Ademais, o que permitia o controle da inflação no contexto de forte crescimento de salários era justamente a grande entrada de capitais e a sobreapreciação do real. Ao final do primeiro mandato de Dilma, em 2014, os investimentos do governo central eram 1,4% menores, em termos reais, do que no fim de 2010. O mesmo item tinha crescido 238,5% no acumulado entre o fim de 2005 e o fim de 2010 (CARVALHO, 2018).

Ao comparar o crescimento médio anual de todos os investimentos do setor público nos diferentes períodos, Carvalho (2018) afirma que houve queda de 1% ao ano entre 2010 e 2014, frente a uma expansão de 17% ao ano entre 2006 e 2010. Para mais, a autora expõe que a taxa de investimentos públicos alcançou o auge de 4,6% do PIB em 2010, o que representa um acréscimo de 1,6 ponto percentual em relação aos 2,9% verificados em 2006. Já no ano de 2014, essa taxa estava em 3,94%. Entre 2011 e 2014, os projetos de concessão mobilizaram um investimento total de cerca de R\$ 260 bilhões em infraestrutura, distribuídos em aeroportos, portos, rodovias, transporte urbano, geração e transmissão de energia elétrica e telecomunicações.

O objetivo do plano de concessões era aumentar a participação dos investimentos privados na área de infraestrutura, além de reduzir o valor das tarifas e melhorar a qualidade dos serviços. Houve dificuldade do governo em compatibilizar tais objetivos, já que a prioridade para tarifas menores nos leilões não garantia os investimentos necessários na melhoria dos serviços. Por outro lado, a combinação dessas exigências reduziu drasticamente a taxa de retorno de boa parte dos projetos de concessão, afastando muitas empresas da concorrência. Por causa dessas dificuldades, o modelo teve de ser alterado diversas vezes, o que frustrou as previsões de que as concessões confeririam maior facilidade e rapidez aos investimentos em infraestrutura quando comparadas à realização direta desses investimentos pelo Estado (CARVALHO, 2018, p. 70).

Para melhor análise desses dados, a próxima tabela traz índices de crescimento anual em algumas variáveis da economia.

Tabela 8 – Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em quatro subperíodos

Variáveis	2003–2005	2006–2010	2011–2014	2015–2016
Salário-mínimo (% ao ano em termos reais)	6,8	5,9	3	1,2
Investimentos federais (% ao ano em termos reais)	-4,7	27,6	1,0	-28,4
PIB (% ao ano em termos reais)	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano em termos reais)	2,6	5,8	3,5	-3,8
Exportações (% ao ano em termos reais)	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação (% ao ano)	7,5	4,7	6,2	8,5

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2017).

A tabela ilustra bem a tese de um declínio nos índices do salário-mínimo, dos investimentos federais, do PIB, do consumo das famílias, e um aumento da inflação a partir de 2011, intensificando-se entre os anos de 2014 e 2016. Para mais, ao tratar sobre processo de distribuição de renda, o total das despesas com benefícios sociais cresceu 5,8% ao ano no governo Dilma. Apesar de ter ocorrido um aumento, esses valores não cresceram mais no governo Dilma do que nos governos anteriores (CARVALHO, 2018).

Além dos dados econômicos considerados negativos para alguns economistas e banqueiros, houve um crescimento da impopularidade do governo e, no meio do ano de 2013, ocorreram diversas manifestações, conhecidas como “jornadas de junho”, que aceleraram o desgaste do governo Dilma.

Embora tenham ocorrido manifestações em todo o país e ao longo de meses naquele ano de 2013, o epicentro das foi mesmo a cidade de São Paulo durante o mês de junho. O motivo formal das primeiras manifestações de junho em

São Paulo foi o aumento das passagens dos ônibus municipais e do metrô de R\$ 3,00 para R\$ 3,20, os tais 20 centavos. Tal aumento, fortemente contestado por movimentos sociais da cidade, foi mal recebido principalmente pelos estudantes que resolveram puxar uma primeira manifestação no dia 06 de junho, e que se repetiu no dia seguinte, sofrendo, em ambas as ocasiões, forte repressão por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo. A repressão policial recebeu apoio inicial da grande mídia, que acusava os manifestantes de vandalismo. No entanto, aos olhos da população as manifestações começaram a atrair apoio e, especialmente, a repressão policial causou indignação. Uma nova manifestação, já no dia 11 de junho atraiu grande número de participantes, muito além dos estudantes, começando a ganhar ares de movimento de massa e ampliando sua motivação, que deixava de ser “apenas” contra o aumento da passagem e se voltava para a afirmação do direito à manifestação, contra o autoritarismo e a repressão policial (DOMINGUES, 2016, p. 3).

Os representantes das manifestações na época diziam-se apertados e não possuíam de nenhuma ideologia, sendo apenas contrários ao aumento das tarifas dos ônibus. Dessa forma, as manifestações cresceram, continuaram apertadas e tornaram-se, também, contra a corrupção. Pelas ruas, muitas pessoas estampavam “meu partido é o Brasil”. Esses protestos levaram uma parcela conservadora e mesmo reacionária da sociedade brasileira às ruas mostrando seu descontentamento com os governos de centro-esquerda que vinham sucedendo-se no comando do executivo federal desde 2003. As ruas passaram a estar em disputa, e, muito em função do amplo apoio empresarial e midiático à sua pauta, os grupos favoráveis a uma agenda identificada com a nova direita passaram a dar o tom das manifestações (DOMINGUES, 2016).

Para Singer (2015), os manifestantes tinham em sua mente críticas ao número de ministérios, à ineficiência na saúde e na educação e à corrupção generalizada. Embora o ativismo estatal na economia praticado por Dilma não estivesse diretamente em pauta, os segmentos envolvidos, futuros votantes de Marina Silva e Aécio Neves, acabariam por reforçar a onda em favor de reformas liberalizantes.

Em meio às ondas de protestos, em 2013, a Fiesp iluminou a fachada do seu imponente edifício na Avenida Paulista com a bandeira nacional, em sinal de simpatia aos símbolos adotados pelo centro e pela direita na avenida, e seus representantes afirmavam que as manifestações eram um pedido de renovação. A grande burguesia interna se teria tornado hegemônica dentro do bloco no poder lulista e ansiava pela desindexação de salários, desregulamentação das relações de trabalho e redução dos direitos sociais (SINGER, 2015).

Nota-se que parte da burguesia que até então nunca tinha participado de nenhuma manifestação e que considerava, por boa parte da vida, os protestos como atos de vândalos e

desocupados se apropriou dessa forma de manifestar-se e saiu às ruas “inflamada” com a certeza de que a corrupção surgira nos governos petistas e que, naquele momento, era esta a responsável por todos os problemas do país. Mas, na verdade, essa burguesia sentia-se ameaçada por perder seus privilégios, mantidos por séculos.

Em 1964, a burguesia brasileira sentia-se ameaçada pela possibilidade de uma revolução socialista, temor obviamente inexistente em 2014. No entanto, a convicção de estar diante de projeto que queria ampliar o raio de ação do Estado, fixar preços, regular e controlar a atividade privada, estatizar setores estratégicos, como ressaltou Delfim Netto no final de 2012, parece ter sido suficiente para unificá-la no cerco ao desenvolvimentismo. Um Estado capaz de comandar a atividade econômica é de alto interesse para a fração organizada da classe trabalhadora, assim como para as camadas populares em geral e, em um primeiro momento, para a burguesia industrial. A intervenção do Estado abre avenida para a industrialização, o pleno emprego, o aumento dos salários e a inclusão do subproletariado. Só que, logo depois, quando o Estado passa a ter o poder de comando sobre a economia, os industriais recuam (SINGER, 2015, p. 74).

Ou seja, a burguesia industrial apoiou o Estado e pediu concessões para ele, beneficiando-se das políticas que a favoreciam, aliando-se à classe trabalhadora. Depois de um tempo, os industriais perceberam que, dado o passo inicial de apoiar o ativismo estatal, estavam às voltas com um poder que não controlavam, o qual favorecia os adversários de classe, até há pouco, aliados. A burguesia, para não perder seus interesses, passou a fazer seu trabalho mostrando-se contra um Estado demasiado forte e aliado aos trabalhadores, objetivando interromper essa experiência indesejada (SINGER, 2015). A partir disso, um golpe foi armado contra Dilma:

Houve um golpe *por dentro* da Constituição. Um golpe pós-moderno, na expressão do cientista político Bernardo Ricupero, embora sustentado pelo velho atraso brasileiro. O PMDB e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) se uniram para, sem comprovação de crime de responsabilidade da presidente, retirar o PT do Executivo, depois deste obter, em 2014, a quarta vitória consecutiva em eleições presidenciais (SINGER, 2018, p. 9, grifos no original).

Diante do exposto, e frente a uma crise econômica e política, o estopim para o golpe foi que, ao pretender não atrasar o pagamento dos beneficiários de programas sociais brasileiros, o governo fez um acordo com os bancos, que pagariam os benefícios em dia. No entanto, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é considerado crime um banco público realizar operações de crédito para o próprio governo. Essa ação foi derradeira para que se

iniciasse um julgamento contra a então presidenta. Porém diversos economistas debatem sobre essa ação:

O critério de acusação ao governo é duvidoso, já que os fluxos de pagamentos do Tesouro para a Caixa e da Caixa para os beneficiários nunca coincidem no tempo. Por isso o Tesouro paga juros à Caixa pelos dias em que o saldo em sua conta de suprimento é negativo, e recebe juros pelos dias em que é positivo. Quantos dias de atraso caracterizam uma operação de crédito? A LRF não esclarece, mas o Tribunal de Contas da União julgou que, em 2014, pela primeira vez, os dias de déficit foram numerosos e o volume de atrasos grande o suficiente para serem interpretados como empréstimo. No dia 2 de dezembro de 2015, logo após os deputados do PT anunciarem que votariam pela continuidade de seu processo de cassação no Conselho de Ética, Eduardo Cunha aceitou o pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff (CARVALHO, 2018, p. 43).

Até o jornal *Folha de São Paulo*, crítico ao governo destituído, escreveu sobre a falta de evidência de crime de responsabilidade, que a Constituição exige para decretar o impedimento:

Embora existam motivos para o impedimento, até porque a legislação estabelece farta gama de opções, nenhum deles é irrefutável. Não que faltem indícios de má conduta; falta, até agora comprovação cabal. Pedaladas fiscais são razão questionável numa cultura orçamentária ainda permissiva (SINGER, 2018, p. 18).

Em outras palavras,

Em nome da Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu-se à edição de decretos de créditos suplementares assinados pela presidente, e a atrasos no pagamento do Tesouro ao Banco do Brasil, que ela nunca assinou, o caráter de crime de responsabilidade. Foram pretextos, pois os decretos faziam parte da rotina administrativa até outubro de 2015, quando o Tribunal de Contas da União considerou a prática reprovável. Os senadores que condenaram Dilma resolveram aplicar a decisão de forma retroativa, o que não faz sentido. Quanto aos atrasos junto ao Banco do Brasil, não dependiam dela, mas diretamente do Tesouro (SINGER, 2018, p. 32).

Observa-se que o *impeachment* tem constituído um novo tipo de instabilidade na América Latina, o qual teria substituído os antigos golpes militares. Diversos impedimentos latino-americanos ocorreram de 1992 a 2015, sendo resultados tanto de protestos populares contra políticas neoliberais como de pressões burguesas em relação a governos progressistas, caracterizando mecanismo semiparlamentarista de derrubada de governos. Esses golpes não ocasionaram a perda das liberdades democráticas, como ocorreu nos golpes latino-americanos

dos anos de 1960, mas, no caso brasileiro, a instabilidade criada com o golpe parlamentar colocou a democracia sob ameaça, sem dissolvê-la (SINGER, 2018).

A abertura do processo de destituição ficou conhecido nacionalmente pelo uso das “pedaladas fiscais”, porém, o foco maior da denúncia foi que, no ano 2015, a presidenta teria assinado seis decretos de abertura de créditos suplementares, cujo valor seria incompatível com o cumprimento da meta fiscal. A votação na Câmara revelou o que de pior existe no Congresso Nacional. Homens brancos autodeclarados “cidadãos de bem” gritavam seus votos “pela família”, “pelo direito à liberdade”, em um espetáculo apoiado e mostrado ao vivo pela grande imprensa. Após o processo percorrer todas as instituições responsáveis por julgá-lo, em agosto de 2016, a presidenta foi destituída do seu cargo.

Considera-se aqui o fim da era dos governos do PT e o fim também de diversas de suas políticas. O próximo governo assumiu a presidência a partir de um golpe constitucional e iria revogar e aprovar diversas leis contra os trabalhadores, como será discutido na seção a seguir.

2.3 O governo interino de Michel Temer

Em 2016, o até então vice-presidente da república, Michel Temer, do PMDB, assumiu o governo como presidente interino:

Michel Temer, do PMDB, amparado em expressiva maioria congressual, assumiu o governo à cabeça de um projeto que tendia não só a revogar a integração obtida pelo lulismo como a salgar a terra na qual ela havia crescido: a Constituição de 1988. O novo bloco no poder queria derrubar a participação obrigatória da Petrobras na exploração do pré-sal, congelar o gasto público por duas décadas, aprovar a terceirização de mão de obra para atividades-fim, fazer uma reforma trabalhista anti-CLT, aprovar uma emenda constitucional que limitasse os benefícios da Previdência Social e, se possível, alterar o regime político na direção do parlamentarismo. Temer nomeou um ministério disposto a diminuir o número de atendidos pelo Bolsa Família, reduzir as verbas destinadas à saúde e à educação, às universidades públicas e à agricultura familiar, a abrandar a fiscalização do trabalho escravo, a estancar a demarcação das terras indígenas e o reconhecimento das propriedades quilombolas. O desejo era o de revogar o que fora construído em matéria de democratização da sociedade, reinvenção da política e Estado de bem-estar desde os anos 1980 (SINGER, 2018, p. 32).

O presidente interino comprometeu-se tanto com a aprovação de reformas estruturais como com a não elevação de impostos. A crise econômica foi agravada, e os sucessivos escândalos de corrupção envolvendo ministros e lideranças parlamentares eliminaram qualquer possibilidade de o bloco contar com o respaldo da sociedade. Na tentativa de salvá-lo da

desintegração completa, o governo ainda tentou evitar a perda de apoio da burguesia garantindo-lhes a aprovação da PEC do teto de gastos públicos, de uma reforma da previdência, de uma reforma trabalhista e de um conjunto de medidas de transferência de renda para o setor empresarial (CARVALHO, 2018).

No meio dos escândalos de corrupção e dívidas, a PEC do teto de gastos criou forças e era vista pelo governo como a única saída para a economia:

O cálculo do governo interino naquele momento era de que o déficit de 170 bilhões de reais de 2016 cresceria em 2017 para 194,4 bilhões. Só uma expectativa de receitas adicionais por meio de eventuais privatizações e concessões de 55,4 bilhões permitiria que o governo fixasse a meta fiscal nos 139 bilhões anunciados. O Brasil fechou o ano de 2016 com um déficit primário de 2,47% do PIB (contra 1,88% em 2015) o pior resultado desde que começou a atual medição, há quinze anos. Em termos absolutos, o déficit de 155,791 bilhões de reais ainda ficou abaixo da meta estabelecida pelo governo, de 163,942 bilhões de reais, graças ao aporte extraordinário de uma operação de repatriação de recursos no exterior. Em declaração feita em Nova York em 10 de outubro de 2016, o ministro da Fazenda Henrique Meirelles alertou que se a PEC “do teto de gastos” não fosse aprovada, o Brasil teria de enfrentar alternativas “muito mais sérias e muito piores para o país”, como a alta de impostos (CARVALHO, 2018, p. 103).

A PEC n.º 241/2016 objetivava parar o crescimento dos gastos públicos para reestabelecer e equilibrar as contas do governo, de forma a fixar por até 20 anos, com a possibilidade de revisão após 10 anos, um limite para as despesas. Concretamente, haveria uma diminuição de investimento em áreas como saúde e educação, ou seja, o congelamento de recursos em setores considerados críticos e de extrema importância para a classe trabalhadora. A PEC foi aprovada em 2016 e tornou-se a Emenda Constitucional n.º 95. Essa ação só ilustrou que o governo Temer aprofundou e aprofundaria as práticas neoliberais no país:

O neoliberalismo é uma doutrina que promete a liberdade de escolha, mas é vendida sempre sob o slogan da falta de alternativas. E aquele Estado, potencial garantidor das demandas dessa mesma sociedade por mais proteção social, melhores serviços e maior igualdade de tratamento, torna-se um inimigo. Não só no discurso, mas também na prática, pois a tal doutrina econômica encarrega-se de mantê-lo sob o controle das oligarquias (CARVALHO, 2018, p. 143).

Nesse controle das oligarquias brasileiras, não apenas o corte de gastos seria discutido no governo interino. A lei para o teto de gastos deixou de fora uma questão de extrema importância no Brasil: as despesas com a previdência, responsáveis por mais de 40% dos gastos públicos. Portanto, a questão das aposentadorias ainda seria debatida, mas a ideia de que era

necessário criar uma lei específica que estabelecesse seus limites já estava implantada e se consolidaria poucos anos depois.

O que ocorreu depois de o teto de gastos ser aprovado é que, em 2017, o governo anunciou um contingenciamento de R\$ 42,1 bilhões, sendo R\$ 10,5 bilhões nos investimentos públicos para o cumprimento da meta fiscal do ano. A limitação financeira pouco surpreendeu os analistas; só mesmo os que caíram na estratégia de *marketing* do próprio governo ainda esperavam que se concretizassem as expectativas otimistas para o crescimento da economia e para a arrecadação federal que nortearam a aprovação do orçamento de 2017. Os déficits previstos passaram de R\$ 139 bilhões em 2017 e R\$ 129 bilhões em 2018 (CARVALHO, 2018).

Apesar da aprovação do teto de gastos, a economia brasileira não fluiu como diziam os favoráveis a ela. A real intenção do governo interino era frear e até mesmo acabar com as políticas implantadas durante o governo Lula, para aprofundar e consolidar medidas ultraliberais no país.

Ainda com o discurso de conter a crise, melhorar a economia e gerar empregos, o governo articulou mais uma reforma, dessa vez nas leis trabalhistas. A reforma do trabalho foi consolidada em 2017, com as leis de n.º 13.467/2017 e n.º 13.429/2017, as quais

Criam uma série de regras que proporcionam maior liberdade para os empregadores ajustarem a demanda e a forma de utilização da força de trabalho de acordo com suas necessidades, em consonância com o padrão de regulação do trabalho vigente no capitalismo contemporâneo. Cria dispositivos que retiram a proteção do trabalhador e o tornam responsável por angariar os requisitos exigidos pelo mercado e por planejar sua vida entre ocupações que o remunerem em patamar suficiente para reprodução da existência em curto prazo (KREIN; COLOMBI, 2019, p. 10).

Para melhor ilustrar as mudanças feitas por essa reforma, o quadro a seguir apresenta quais eram os objetivos da lei e quais as mudanças feitas para alcançá-los.

Quadro 2 – Objetivos e mudanças da reforma trabalhista (2017)

Objetivos	Mudanças
Flexibilidade das modalidades de contratação, da jornada de trabalho e da remuneração	Liberalização da terceirização; ampliação do contrato temporário; ampliação do contrato parcial; contrato intermitente; teletrabalho; estímulo à contratação como autônomo e pessoa jurídica; redução dos gastos com a demissão; banco de horas; compensação individual; extensão para todos os setores da jornada 12x36; redução do horário de almoço; não pagamento das horas <i>in itinere</i> ; não pagamento de horas extras no <i>home office</i> ; remuneração variável; redução de salários por meio de negociação coletiva; pagamento como não salário; descaracterização do salário; parcelamento dos pagamentos.
Fragilização das instituições públicas e da organização sindical	Prevalência do negociado sobre o legislado; negociação individual sobrepõe-se à lei e aos contratos coletivos (com renda superior a U\$ 3.000); Regulamentação da representação sindical do local de trabalho; Fim das contribuições sindicais obrigatórias e resultantes da negociação coletiva; descentralização dos espaços de definição das regras; homologação deixa de ser assistida pelo sindicato; mecanismo de solução privada de conflitos; negociação direta da demissão; custos das perícias judiciais ao que propõe a ação; limites ao Tribunal Superior do Trabalho para formular jurisprudências; fragilização da fiscalização.
Individualização dos riscos	Permissão que mulheres grávidas ou lactantes trabalhem em ambientes insalubres; formas de contratação mais precárias; instabilidade da remuneração e da jornada de trabalho; limpeza uniforme; fim do auxílio sindical na homologação; individualização da negociação; negociação direta da demissão; fragilização da fiscalização.

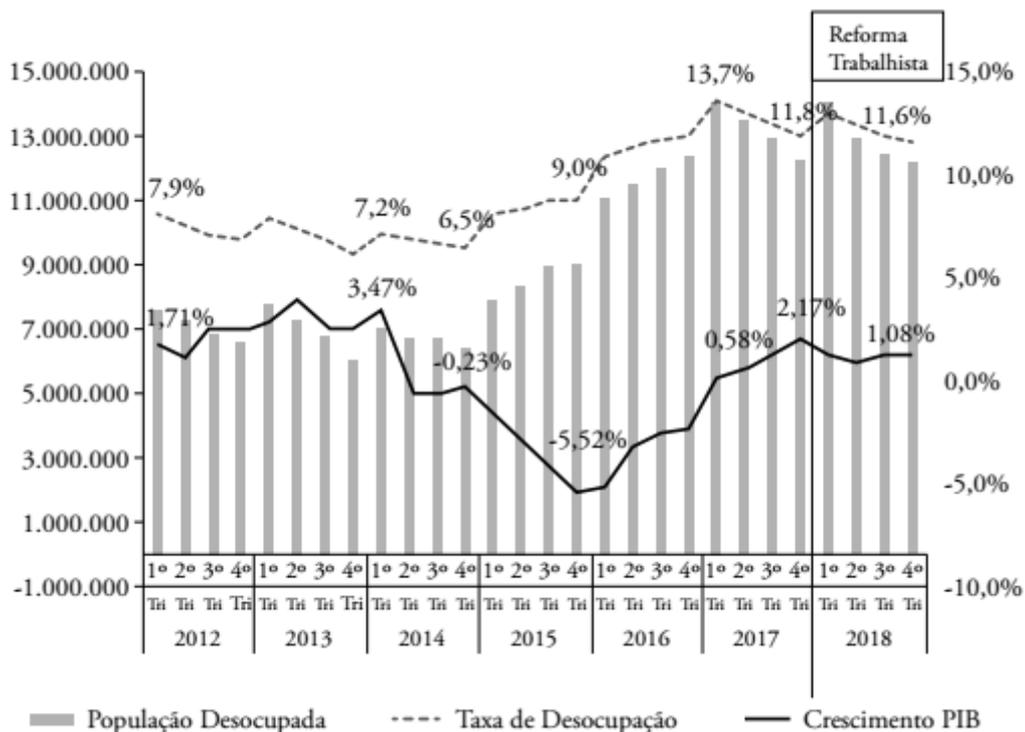
Fonte: Elaboração própria com base em Krein (2018).

As mudanças foram expressivas e tiveram profundo impacto na vida dos trabalhadores. A precarização do trabalho consolidou-se com a aprovação dessas leis, representando um grande retrocesso na conquista de direitos. Antunes (2017) considerou que esse período estava sendo o mais destrutivo da história do capitalismo, no qual a barbárie neoliberal promovera o desmonte e a privatização de tudo o que era possível. Dessa forma, o trabalhador ficou à disposição das necessidades e dos interesses das empresas.

Nesse contexto, o capital adequou o trabalho a seus interesses e necessidades. A reforma representou um retrocesso e contribuiu para o aprofundamento da crise social brasileira. Além disso, experiências desse tipo em outros países demonstraram que o desmonte dos mecanismos de proteção social do trabalho não geraram emprego, já que isso depende de outros fatores econômicos, e não exclusivamente de reformas trabalhistas (KREIN, 2017).

Os dados do próximo gráfico apontam exatamente isso, que houve pouca mudança na taxa de desocupação e na população desocupada. Para mais, o PIB teve um crescimento inferior ao ano de 2017.

Gráfico 7 – População desocupada, taxa de desocupação e crescimento do PIB no Brasil (2012–2018)



Fonte: Elaboração própria com base em Krein e Colombi (2019).

Essa e outras reformas aprovadas ou pretendidas pelo governo contêm uma estratégia de desenvolvimento ancorada no dinamismo do setor privado em detrimento do papel do Estado como indutor do processo econômico e, sobretudo, como garantidor de uma tela de proteção social. As justificativas para a implementação da reforma trabalhista concentram-se na adoção de uma nova legislação que reestabeleceria a confiança do mercado e permitiria a retomada do crescimento econômico e da trajetória do emprego (KREIN; COLOMBI, 2019). Todas essas

reformas estão diretamente ligadas e atuam em conjunto para uma mudança no projeto de desenvolvimento de acordo com diretrizes do capital.

Por exemplo, no quesito trabalho temporário - uma prática que já existia nas escolas -, a reforma trabalhista permite aos estabelecimentos de ensino e aos professores celebrar contratos de trabalho por seis meses, com possibilidade de renovação, podendo incentivar modalidades de contratação por semestre. O próprio contrato intermitente potencializa a contratação de professores para cursos de curta duração, da mesma forma que a liberalização da terceirização passa a permitir essa modalidade de contratação nas instituições de ensino (KREIN; COLOMBI, 2019, p. 18).

Ou seja, as novas leis trabalhistas incidiram em todos os segmentos sociais brasileiros, inclusive no âmbito educacional. A partir de uma medida provisória (de caráter emergencial e imediato), o governo iniciou a reforma do ensino médio. Ressalta-se que esse tipo de prática para promover uma mudança de tamanha amplitude necessitava ser amplamente debatida e pensada antes de sua implementação, o que, de fato, não ocorreu.

Segundo Lima e Maciel (2018), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) assim como o Fórum Nacional da Educação e demais organizações desse campo afirmaram que o recurso da Medida Provisória n.º 746/2016 refletia a postura autoritária de um governo que não foi legitimado pelo voto, configurando-se como abusivo e sem precedentes na história brasileira após a democratização.

Em nome de uma urgência alicerçada pelos indicadores de fluxo escolar e pela estagnação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), supostamente buscando a superação das mazelas do ensino médio, o governo de Michel Temer tenta justificar o uso da medida provisória afirmando que há décadas se fala em modificar o ensino médio e que chegou a hora de fazê-lo. A esse respeito, a Procuradoria Geral da República, em parecer encaminhado ao Supremo Tribunal Federal (STF) em 19 de dezembro de 2016, posicionou-se pela inconstitucionalidade da referida medida provisória, alegando que o documento não apresentava os requisitos de relevância e urgência requeridos para a edição de um dispositivo dessa natureza, além do fato de que seu conteúdo desrespeitava o acesso universal à educação, impondo barreiras à superação das desigualdades nos campos educacional e social (LIMA; MACIEL, 2018, p. 8).

Dentre as barreiras que a reforma propunha, destacam-se a ampliação da carga horária dos estudantes, a alteração da carga horária para a formação básica comum e a possibilidade de professores lecionarem sem possuir a licenciatura específica para sua área.

O artigo 34 da LDB e a meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 já estabeleciam critérios para a escola de tempo integral. Mesmo assim, a reforma estipulava que

todo o ensino médio deveria ter sua carga horária ampliada para 1.400 horas anuais, elevando a carga horária diária atual de quatro para sete horas. Evidencia-se que o documento não definia garantias nem obrigações do Estado para viabilizá-la. Além disso, um dos questionamentos acerca da educação em tempo integral refere-se a que muitos alunos no ensino médio trabalham para ajudar a garantir o sustento de suas famílias.

Se o horário integral no ensino médio for obrigatório, quantos jovens podem ser impedidos de estudar porque a sua vida, estruturalmente, exige conciliar educação e trabalho, ou exige conciliar o ajudar em casa com o estudo? Devem ser avaliadas as condições objetivas para que essa ampliação possa corresponder a um direito ou uma necessidade do próprio estudante, e não ser uma imposição que vai redundar na exclusão (RAMOS, 2016, p. 12).

No ano de 2017, de acordo com a Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), 43,7% dos jovens brasileiros entre 15 e 17 anos declararam exercer algum tipo de trabalho remunerado em suas rotinas, antes ou depois de irem à escola. Mesmo que o estudante entenda a importância da educação em suas vidas, a questão material, de subsistência, coloca-se na frente dos estudos. Logo, a ampliação, e até mesmo a universalização, do ensino médio integral trazia consigo essa problemática.

Outra questão a ser analisada foi a do aumento de carga horária do ensino médio, que não se configurou como uma ampliação da formação básica obrigatória, pois a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ficou limitada com um máximo de 1.800 horas.

Antes, na medida provisória, a carga horária era menor, e a BNCC só deveria chegar ao máximo de 1.200 horas, mas no debate até o congresso conservador percebeu-se que seria uma redução de carga horária inadequada. Mesmo assim o retrocesso é enorme, pois antes, na LDB, em sua versão anterior, falava-se em carga horária mínima, e não em carga horária máxima. Assim, se anteriormente a LDB previa carga horária para a formação básica comum em 800 horas anuais, totalizando 2.400 horas, com a aprovação da lei que instituiu a reforma do ensino médio, a formação básica comum acabou sendo reduzida em 600 horas, demonstrando que na verdade a reforma amplia a parte diversificada, fazendo aumentar a formação especializante (RAMOS, 2016 ano, p. 31).

Para melhor compreensão, exemplifica-se a questão anterior com o que aconteceu no estado de Mato Grosso do Sul, onde ocorre a pesquisa desta tese. De acordo com sua matriz curricular do ensino médio de 2018, as aulas eram distribuídas da seguinte maneira:

Quadro 3 – Matriz curricular do ensino médio no Mato Grosso do Sul (2018)

BASE NACIONAL COMUM E PARTE DIVERSIFICADA	ÁREAS DE CONHECIMENTO	DISCIPLINAS	1º ano	2º ano	3º ano
	Linguagens	Língua Portuguesa	04	04	04
		Arte	01	01	01
		Educação Física	01	01	01
		Língua Inglesa	02	02	02
		Língua Estrangeira - Espanhol	01	01	01
	Ciências da Natureza	Física	02	02	02
		Química	02	02	02
		Biologia	02	02	02
		Eixos Temáticos: Terra-Vida-Trabalho	01	01	01
Matemática	Matemática	04	04	04	
Ciências Humanas	Geografia	02	02	02	
	História	02	02	02	
	Filosofia	01	01	01	
	Sociologia	01	01	01	
Totais de cargas horárias	Semanal em h/a	26	26	26	
	Anual em h/a	1040	1040	1040	
	Anual em horas	867	867	867	

Fonte: Mato Grosso do Sul (2018).

O quadro apresenta as disciplinas do ensino médio distribuídas pelos três anos, já com uma parte diversificada, adequando-se à BNCC. Observa-se que há uma constância com o número de aulas durante os três anos. Por exemplo, Língua Portuguesa e Matemática concentravam a maior quantidade, e o estudante possuía quatro aulas por semana dessas disciplinas. Geografia, História, Biologia, Física, Química e Inglês tinham duas aulas semanais; e as demais, uma aula semanal.

Com a implementação do novo ensino médio, houve mudanças e a matriz curricular ficou organizada conforme o quadro a seguir.

Quadro 4 – Matriz curricular do novo ensino médio no Mato Grosso do Sul

FORMAÇÃO GERAL BÁSICA					
Áreas de Conhecimento	Composição Curricular	Unidades Curriculares	1º Ano	2º Ano	3º Ano
			AP	AP	AP
Matemática e suas Tecnologias	Matemática	Matemática	3	3	2
Linguagens e suas Tecnologias	Língua Portuguesa	Língua Portuguesa	3	3	2
		Arte	1	1	1
	Linguagens	Educação Física	1	1	1
		Língua Inglesa	1	1	1
Ciências da Natureza e suas	Ciências da	Biologia	2	1	2
Tecnologias	Natureza	Física	1	2	2
		Química	2	2	1
Ciências Humanas e Sociais Aplicadas	Ciências Humanas e Sociais Aplicadas	Filosofia	1	1	1
		Geografia	1	1	2
		História	1	1	2
		Sociologia	1	1	1
Totais de Cargas Horárias da Formação Geral Básica		Semanal em h/a	18	18	18
		Anual em h/a	720	720	720
		Anual em Horas	600	600	600
		Etapa em Horas	1800		

Fonte: Mato Grosso do Sul (2018).

Ou seja, com a implementação da reforma no estado, houve uma redução da carga horária das disciplinas de formação geral básica, para que se pudesse inserir no currículo a parte diversificada. Dessa maneira, as matérias de Português e Matemática passaram a ter três aulas nos primeiros e segundos anos e duas aulas nos terceiros anos. Essa redução ocorreu no último ano, justamente quando o estudante tem a possibilidade de prestar os vestibulares e tais disciplinas são de extrema importância nessas provas. Outras disciplinas que possuíam duas aulas por semana em alguns anos foram reduzidas para apenas uma.

Não se defende aqui um ensino médio conteudista, mas é importante destacar que os vestibulares, que garantem o acesso a universidades e a um ensino superior, continuaram cobrando somente as disciplinas da formação geral básica, e os estudantes, sobretudo das escolas públicas, seguiram em desvantagem com essa redução. Na prática, os professores que têm 50 minutos de aula por semana precisam de um esforço enorme para dar conta de ensinar seus conteúdos e cumprir as grades curriculares.

Além dos pontos já discutidos, houve uma flexibilização na questão dos docentes da parte dos itinerários formativos, abrindo a possibilidade para profissionais ministrarem conteúdos de áreas afins à sua formação, incentivando o notório saber. Para o governo Temer,

O professor não precisa mais de um diploma de licenciatura, só precisa de “saber notório”. Isso tem direta relação com a aproximação com o mercado. Provavelmente muita gente de empresas vai dar cursos nas escolas. Sem

contar o impacto sobre os estudantes, que terão aulas com pessoas sem formação pedagógica (LI, 2016, p. 18).

O trabalho didático na sala de aula é um processo ensinado, debatido e construído pelas universidades e suas licenciaturas. Ao inserir pessoas sem formação para dar aulas, há consequências tanto na qualidade do ensino como na questão econômica dos Estados, que trocam profissionais especializados por outros sem formação e mais baratos.

Os impactos do novo ensino médio foram enormes e da única forma que um governo golpista atuaria, implementando-o a partir de uma medida provisória como maneira de impedir que a sociedade discutisse e resistisse ao projeto que pretendia desconstruir a função social do ensino médio e da BNCC, desestruturando os alicerces e os fundamentos temporais e epistemológicos que, ao longo da história, estabeleceram, ainda que precariamente, um currículo igual para todos, induzindo à conformação de uma escola para ricos e de outra para pobres, sepultando a possibilidade da educação na perspectiva integral e unitária (FRIGOTTO, 2016).

Todas as ações anteriormente discutidas afetaram diretamente o povo brasileiro. A Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2017) divulgou dados que mostravam o aumento do número de pobres e miseráveis no país. O Brasil encerrou 2016 com 25,4% da população em situação de pobreza, o que corresponde a uma renda domiciliar *per capita* de aproximadamente R\$ 387,00/mês. No que se refere à pobreza extrema (na época, menos de R\$85,00/mês *per capita*), esta atingiu em 2016 o valor de 4,2% da população. O resultado representou um crescimento superior a 50% da pobreza extrema em apenas dois anos, alta que manteve continuidade ao final de 2017, contabilizando 14,83 milhões de pessoas, ou 7,2% do total da população (SOUZA; SOARES, 2019). Além disso, houve

[...] um grave recuo civilizatório na área social, falamos hoje também de uma situação de desemprego massivo. Segundo dados da Pnad/IBGE (apud PAMPLONA, 2018), a taxa de desocupação atingia 11,2% da população economicamente ativa, num total de 11,4 milhões de pessoas, em maio de 2016; no primeiro trimestre de 2017 este índice já alcançava 13,7% de pessoas, somando 14,2 milhões de desempregados (SOUZA; SOARES, 2019, p. 30).

O governo Temer consolidou reformas que trouxeram um profundo impacto negativo nas questões sociais, que até o governo Dilma pareciam estar em pleno desenvolvimento. Ademais, esse governo iniciou a ascensão de uma parte da população brasileira conservadora e reacionária, abrindo portas para um seguinte governo fascista, negacionista e autoritário.

Em suma, ao percorrer parte da história desses governos, pretendeu-se elucidar como cada um atuou em diversas demandas nos seus tempos. Além do mais, nota-se que o governo Lula, mesmo que neoliberal e sem romper com o capital, consolidou importantes políticas sociais que facilitaram, de diversas formas, a vida dos trabalhadores brasileiros. Em um sistema que tem por base a exploração humana e a dominação de uma classe sobre a outra, entende-se que os governos dos presidentes petistas trouxeram progresso não somente para a burguesia, mas também para os proletariados.

O próximo capítulo, portanto, irá discutir uma das maiores (se não a maior) política de transferência de renda iniciada no governo Lula e perpetuada pelos governos seguintes, que foi o Programa Bolsa Família.

3 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este capítulo pretende contextualizar o Programa Bolsa Família como uma das políticas sociais brasileiras, revelando quais programas o antecederam, em qual contexto surgiram, quais seus objetivos e como foi-se ampliando. Sobretudo, intenciona-se discutir de que forma o direito à educação concretiza-se mediante sua execução. Nesse sentido, este capítulo tem o objetivo de apresentar alguns aspectos da história das políticas sociais, principalmente as de transferência de renda, mostrando como elas são recentes, sendo implementadas apenas a partir dos anos 1990.

No Brasil, as políticas sociais são um fenômeno bastante recente: pode-se dizer que foram implementadas e desenvolvidas no século XX. Somente a partir dos anos 1930 é que o aspecto social foi colocado na pauta política e os direitos sociais e trabalhistas começaram a fazer parte dos discursos e promessas dos governantes (VIEIRA, 2015). Desde então, muitas questões vêm sendo debatidas, como a ampliação desses direitos e a consolidação de novos.

Após um período de ditadura civil-militar, com forte repressão e, inclusive, fechamento do Congresso, o país voltou a democratizar-se e continuou o desenvolvimento das políticas sociais, sendo a Constituição de 1988 um marco nisso, pois trouxe registrados em leis diversos direitos sociais para os brasileiros. É preciso destacar que, no Brasil, as políticas sociais se ampliaram no período de desenvolvimento do neoliberalismo, o que as levou a ter características específicas, como a focalização.

Com o governo Lula, o Bolsa Família ampliou a abrangência dos beneficiados, inserindo uma grande parcela da população, antes fora da economia do sistema, garantindo-lhes uma renda mensal. Por meio das condicionalidades do Programa, que objetiva romper com o ciclo da pobreza, a que era relacionada à educação almejava a que as famílias beneficiadas mantivessem seus filhos na escola. Assim, a expansão dos benefícios e das condicionalidades impactaram o direito à educação, uma vez que só seria possível ter esse acesso a partir da garantia de uma renda. Diante disso, este capítulo pretende, por fim, discutir o direito à educação em razão da execução do Programa Bolsa Família.

3.1 As políticas sociais de transferência de renda no Brasil

Juntamente com a busca de direitos pela qualidade e pelo acesso à educação básica, que se tornou um dever do Estado com a Constituição de 1988 e a LDB, o mundo passou pelo

processo do neoliberalismo. No Brasil, as propostas neoliberais começaram nos anos 1990 e vão concretizar-se com o governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995.

O neoliberalismo caracterizou-se pelo dinamismo da política econômica, marcada por juros altos, com repercussões na elevação da recessão e do desemprego e pela sua programática política, que concedia destaque à abertura da economia aos capitais internacionais, à privatização do patrimônio público e à redução dos direitos sociais (ABREU, 1999).

Assim, o papel atribuído ao Estado no modelo neoliberal alterou-se significativamente: ele começou a garantir a qualidade e a integridade do dinheiro, além de estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais, requeridas para garantir direitos de propriedade individual e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado do mercado (ABREU, 1999).

As dimensões política e ideológica também sofreram profundas transformações, tendo em vista que a doutrina neoliberal propunha que o bem-estar humano pudesse ser promovido permitindo-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livre mercado e livre comércio (HARVEY, 2008). A legitimação da virada neoliberal se deu de diversas maneiras, com estratégias educadoras assumidas por corporações, meios de comunicação e outros aparelhos privados de hegemonia que compõem a sociedade civil, como universidades, escolas, igrejas e associações profissionais (NEVES, 2010).

O Estado não abandonou seu papel interventor no neoliberalismo, mas modificou-o, trocando as políticas de assistência universal pela focalizada; ou seja, deixou de pagar a previdência nos moldes anteriores (salários integrais para o funcionalismo público, por exemplo) e aumentou o acesso a bolsas, auxílios focais e temporários (VIEIRA, 2004).

Nesse contexto econômico, como produto da sociedade, os direitos também sofreram a ação da busca do imediato, da direção única, da naturalização, da homogeneidade e, sobretudo, sofreram pela falta de mediações. Antes de tudo, o neoliberalismo surgiu para tentar pôr em ordem a desigualdade social, confessando a definitiva impossibilidade da igualdade na sociedade capitalista (VIEIRA, 2004).

Na sociedade capitalista, entende-se que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Nela, os programas de transferência de renda têm como objetivo promover a autonomia do indivíduo como consumidor, amenizando os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social.

Essas políticas inseridas na sociedade de classes não pretendem diminuir o desemprego, e muito menos efetivar a distribuição de renda para todos. Porém, se a formação histórica e a

estruturação das sociedades humanas decorrem do processo dialético em que se reflete o antagonismo de classes, pode-se dizer que os programas de transferência de renda seriam uma forma de incluir os mais pobres na sociedade, passando, assim, a terem algum acesso aos direitos básicos para subsistência, contribuindo para evitar, ou protelar, o caos social.

Para Pereira (2008), na dinâmica do funcionamento do Estado capitalista existem contradições na máquina estatal que servem amplamente aos interesses da classe dominante, mas sua própria universalização exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Portanto, da mesma forma que ele explora os trabalhadores, atende em parte às suas reivindicações.

O desenvolvimento de políticas sociais reflete a natureza da dinâmica dessas sociedades e de suas contradições, o que permite considerar essas políticas um instrumento a serviço tanto dos interesses dos capitalistas quanto das lutas políticas da classe trabalhadora organizada, rompendo com a visão de que o Estado estaria comprometido apenas com a burguesia.

Vieira (1992) afirma que tanto a política social como a econômica vinculam-se à acumulação capitalista. Nesse sentido, as políticas sociais são o resultado das mobilizações populares para diminuir o grau de exploração ao qual os trabalhadores estão submetidos. Logo, elas são a expressão das relações sociais de produção capitalista, que possuem esferas específicas de atuação (educação, saúde, habitação etc.), por isso não podem ser entendidas como serviços sociais, política e tecnicamente definidas, pois são resultados de conquistas historicamente determinadas pela ação política dos trabalhadores, ou seja, só existem políticas sociais porque existiram mobilizações populares.

Faleiros (1991) sustenta que as políticas sociais possuem um fundamento ideológico, por meio do discurso de igualdade de oportunidades e de eliminação das desigualdades sociais. Ele as define como a articulação entre os processos econômicos e sociais para obtenção de consentimento da população. Segundo o autor, sua dinâmica deve ser entendida e analisada a partir da seguinte ambiguidade: domesticação da força de trabalho na perspectiva das classes dominantes e ampliação dos direitos sociais, políticos e econômicos por parte dos trabalhadores.

No mesmo sentido, e complementando a discussão, Jacobi discorre que

As políticas sociais são permeadas pelas contradições e tensões entre os imperativos da reprodução do capital e as necessidades de reprodução da força de trabalho e o Estado torna-se interlocutor das demandas sociais dos diferentes movimentos reivindicatórios, assim como o agente indutor das políticas que regulam a dinâmica geral da sociedade (JACOBI, 1992, p. 6).

Portanto, as políticas sociais garantem aos trabalhadores acesso a direitos que o Estado capitalista, que tem por base a exploração, não concederia de “livre e espontânea vontade”.

Tanto é que, no Brasil, a legitimação dessas políticas levou séculos para ser ampliada e ainda é ameaçada constantemente pelas forças do capital.

As políticas de transferência de renda foram consolidadas recentemente e com um grande processo de disputa. Ademais, não se pode negar que os programas de transposição de renda fizeram com que milhares de brasileiros começassem a ter acesso, pelo menos, ao funcionamento do sistema capitalista. Dessa forma, para iniciar a discussão sobre as políticas de transferência de renda no Brasil, é preciso analisar seu contexto histórico.

A Constituição de 1988 consolidou diversos direitos, sobretudo a proteção social:

A proteção social no Brasil tem-se modificado a partir do momento em que se processa a democratização e o modelo de pacto federativo consagrado pela Constituição Federal de 1988, na qual instituiu a descentralização político-administrativa e a participação da comunidade na elaboração e controle das políticas sociais (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004, p. 37).

A garantia desses direitos assegurou-se a partir do Capítulo II, Dos Direitos Sociais, da Constituição Federal, em cujo artigo 6º está definido: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Além disso, o artigo 194 regulamentou a seguridade social “[...] como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). A lei ainda estabeleceu que:

Parágrafo único – Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – Universalidade da cobertura e do atendimento; II – Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – Irredutibilidade do valor dos benefícios; V – Equidade na forma de participação no custeio; VI – Diversidade da base de financiamento; VII – Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Portanto, foi a partir disso que a questão social, especificamente a necessidade de uma renda básica, foi colocada em pauta com uma legislação vigente no país. No ano de 1991, o então senador Eduardo Suplicy iniciou as discussões sobre transferência de renda. Por meio do Projeto de Lei n.º 80, foi instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima, sob a forma de imposto de renda negativo, propondo transferir valores para os cidadãos brasileiros acima de 25 anos com renda inferior a 45 mil cruzeiros, que, na cotação em setembro do mesmo ano,

equivaleria a um salário-mínimo. “O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo” (SUPLICY, 2002, p. 123).

Destarte, a construção histórica no Brasil dos programas de transferência de renda começou quando a temática foi colocada na agenda pública. Assim, a Constituição Federal de 1988 marcou o início de um debate que se ampliou nos anos seguintes.

Em 1994, em sua campanha para governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque propôs um programa de transferência de renda condicionado à frequência escolar. No ano seguinte, em 1995, já eleito, iniciou o chamado Programa Bolsa Escola, com o objetivo de assegurar um salário-mínimo a cada família com baixa renda que tivesse todas as suas crianças entre sete e 14 anos matriculadas na escola pública. Essa iniciativa logo foi seguida por outros estados e municípios do país. Porém, quando os demais estados e municípios implementaram o Programa, ele teve alterações, não sendo seguido exatamente como a proposta inicial, haja vista que fora criado em um estado, sem ter o caráter federal. Muitos lugares, inclusive, mudaram seu nome. Mesmo assim, ele teve grande importância, pois, anos depois, influenciado por essa iniciativa e com algumas similaridades, seria criado um Bolsa Escola de abrangência nacional.

Ainda no ano de 1995, foi criado em Campinas/SP o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, visando complementar a renda de famílias carentes residentes no município por mais de dois anos e que possuíssem filhos menores de 14 anos de idade. Esse programa também foi considerado inovador no que se refere às políticas sociais no Brasil.

A partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004, p. 48).

Seguindo com o histórico dessas políticas, em 1996, a Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social criou intersetorialmente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que compreendia, além da transferência de renda, um trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontravam em situação de trabalho, buscando erradicar o trabalho infantil e conscientizar seus familiares e a comunidade sobre o assunto.

3.2 A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)

Para continuar a discussão, neste momento é preciso fazer uma volta no tempo para melhor explicar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que também se caracterizou como um programa de transferência direta de renda.

A Constituição de 1988 estabeleceu que a partir de 1989 o país deveria conceber um conjunto de leis regulamentadoras da seguridade social e que sua implantação progressiva deveria acontecer até o ano de 1991. Porém o poder Executivo não encaminhou ao Congresso as propostas de lei da Assistência Social.

Em 1989, o Legislativo apresentou o Projeto de Lei n.º 3099, de autoria do deputado Raimundo Bezerra. Após emendas e dois turnos de votação, ele foi aprovado pela Comissão Temática, pela Comissão de Finanças e, posteriormente, pelo Senado. Não obstante, com a mensagem n.º 672/85 ao presidente do Senado, o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, vetou integralmente a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em 1991, os deputados Geraldo Alckmim Filho e Reditário Cassol reapresentaram o projeto. No mesmo ano, a sociedade civil, após o 1º Seminário Nacional de Assistência Social, realizado em Brasília, organizou a Comissão pela LOAS, cujos trabalhos resultaram no documento Ponto de Vista que Defendemos, sendo um subsídio para um novo projeto de lei, o de n.º 3154, encampado pelo deputado Eduardo Jorge e outros, tendo a deputada Fátima Pelaes como relatora. Entretanto, somente em 1993 o Executivo se posicionou e, em parceria com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI), promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão da LOAS, tendo como base o Projeto n.º 3154. Participaram desses encontros representantes de organizações da sociedade civil e do Poder Legislativo.

Todas as propostas e movimentações desses encontros culminaram na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993, gerando grandes expectativas para toda a sociedade civil de que a lei fosse finalmente aprovada dentro dos moldes discutidos. Contudo, o Executivo produziu uma nova versão, diferente da que vinha sendo negociada até o momento. A partir de uma forte mobilização e pressão de entidades e especialistas da área, reverteu-se o processo, mantendo alguns pontos propostos no Projeto de Lei n.º 3154.

O Executivo submeteu o Projeto ao Conselho Nacional de Seguridade Social, sendo aprovado com várias sugestões. Encaminhou-se a proposta da LOAS em 1993 para aprovação do Presidente Itamar Franco. Remetido ao Congresso e encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família, foi aprovado pela Câmara e pelo Senado.

Após a apresentação, discussão e negociação de vários projetos e emendas, a LOAS foi sancionada pelo presidente Itamar Franco em 7 de dezembro de 1993 e publicada no Diário Oficial da União de 8 de dezembro. Enfim, estava aprovada a lei, dividida em:

- Capítulo I - Das Definições e dos Objetivos;
- Capítulo II - Dos Princípios e das Diretrizes;
- Capítulo III - Da Organização e da Gestão;
- Capítulo IV - Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social;
- Capítulo V - Do Financiamento da Assistência Social;
- Capítulo VI - Das Disposições Gerais e Transitórias.

O país passou a contar, então, com uma lei regulamentadora sobre a assistência social. Entretanto, mesmo com sua aprovação, a luta por sua implementação se iniciaria e seria longa. Somente dois anos depois da criação da LOAS, em 1995, foi criada a Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse momento, mesmo com baixo orçamento, o órgão passou a negociar com os governadores de cada estado uma fase de transição para a implementação da lei pelo país, para o repasse dos serviços de ação continuada.

No ano de 1996, os estados assumiram suas atribuições referentes à lei. Nesse mesmo ano, como desdobramento da LOAS, foi criado um programa de transferência de renda abrangendo todo o território nacional, o BPC, com o objetivo de garantir a idosos e pessoas com deficiência o recebimento de um salário-mínimo por mês.

Diferentemente dos outros programas de transferência de renda, o BPC teve como característica a garantia perante a lei. Para Silva (2007),

Este benefício constitui-se enquanto direito referenciado e garantido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e reafirmado nas legislações que a complementam, diferencia-se de outros benefícios fundados na transferência monetária, que por sua vez constituem-se em programas que podem ser extintos quando da vontade do proponente (SILVA, 2007, p. 13).

Portanto, o BPC foi criado a partir de quando se consolidou uma lei nacional para assistência social no país, que de fato só ocorreu no ano de 1996. É importante destacar como esta é uma pauta nova, em termos históricos, no Brasil. Ao ser garantido por lei, independentemente do governo, ele deveria ser executado, o que deu ao benefício um caráter de direito, e não de assistencialismo, como os demais programas, que poderiam ser alterados conforme as mudanças de governo.

3.3 Novo milênio, novo século, novos desafios

No novo milênio, Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, chamado de Bolsa Escola (assim como o do Cristovam Buarque), vinculado ao MEC. O objetivo era atender às famílias que tivessem crianças entre seis e 15 anos de idade matriculadas no ensino fundamental, tendo 85% ou mais de frequência escolar.

Vinculado ao Bolsa Escola, o Ministério de Minas e Energia criou o Vale Gás pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que fornecia às famílias beneficiadas um auxílio para compra do botijão de gás. Além disso, vinculado ao Ministério da Saúde, criou-se também o Bolsa Alimentação. Ambos complementavam a renda dos beneficiários do Bolsa Escola.

Observa-se que os programas de transferência de renda implementados no governo Fernando Henrique Cardoso expressam o reconhecimento da necessidade do usuário; porém, foram executados de forma fragmentada entre os diferentes Ministérios. A tentativa de cadastramento único, na época alocado na Secretaria de Estado da Assistência Social, também expressa a necessidade da legitimidade da política de assistência social em atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza, porém sem os recursos que eram necessários e sem a capacidade de articular-se com as demais políticas setoriais, ferindo assim o princípio de universalidade (RAMOS, 2008, p. 10).

A ideia de unificação dos programas de transferência de renda só iria aparecer anos depois, com a criação do Cadastro Único, que será discutido mais adiante.

Ressalta-se, então, que os programas de transferência de renda, até aqui, foram caracterizados por sua fragmentação, seja por estarem ligados a diferentes ministérios, seja por terem-se estabelecido de diferentes formas. Outrossim, a focalização dos beneficiários foi característica e perpetuada.

Isto posto, frente ao processo neoliberal, os programas de assistência focalizada emergiram, sobretudo no Brasil, com o pensamento de que, como não é possível proporcionar muito a todos, torna-se necessário proporcionar alguma coisa a alguém. O neoliberalismo admitiu as desigualdades sociais, econômicas e culturais, e o minimalismo social surgiu como prática das políticas sociais, isto é, equidade sem igualdade. Esse pensamento passou a exercer hegemonia em quase todos os campos do pensamento, principalmente na política econômica e social.

Apesar de não haver, entre 2001 e 2004, novidades legais nos programas de transferência de renda, quando se considerava que tais benefícios eram indexados ao salário-

mínimo, que tinha crescido de modo quase contínuo em termos reais desde 1994, seu impacto distributivo potencial tornou-se importante. Ou seja, uma parcela da população passou a ter uma renda e a ser inserida no sistema (SOARES, 2006). Além disso, a garantia do direito à educação para frações da população brasileira só se tornou possível mediante os programas de renda mínima, cuja expressão maior no Brasil seria o Programa Bolsa Família, que discutiremos de agora em diante.

3.4 Políticas de combate à fome: os Programas Fome Zero e Bolsa Família

O Estado deu ênfase às políticas sociais e expandiu-as de forma expressiva a partir dos anos 2000, especificamente após a eleição do presidente Lula, que criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que visava implantar no país uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, uma inovação em termos de políticas públicas de erradicação da fome no seio da sociedade brasileira (ZIMMERMANN, 2006).

Antecessor do Bolsa Família (e por isso a necessidade de discorrer sobre ele), o primeiro programa criado por esse governo foi o Programa Fome Zero, que tinha o objetivo de garantir o direito humano à alimentação por meio da promoção da segurança alimentar, compondo ações e programas articulados pelo governo federal com estados, municípios e sociedade civil.

Em 2003, dados apontavam que a vulnerabilidade à fome atingia um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população), portanto o Programa pretendia resolver o problema melhorando o nível de renda da população considerada pobre, uma vez que a fome estaria muito mais relacionada a uma renda não suficiente do que propriamente com a insuficiência de alimentos (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001).

Esse Programa contou com várias linhas de atuação, envolveu alguns ministérios e organizou-se em diversos eixos. Além disso, suas políticas estruturais demandaram ações distintas e abrangeram políticas específicas que resultavam em outras ações, focadas em certos setores. A figura na sequência demonstra esse esquema.

Figura 1 – Esquema das propostas do Programa Fome Zero



Fonte: Brasil (2001).

Por conseguinte, o Programa Fome Zero contou com diversos eixos, buscando associar a segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social, com crescente equidade e inclusão (BRASIL, 2001). Ele, juntamente com a distribuição de alimentos/auxílios, buscou criar condições em todo o país para extinguir a fome de maneira permanente. Assim, cada eixo dividiu-se em políticas que garantissem esse objetivo. O quadro a seguir mostra os eixos articuladores e suas ações.

Quadro 5 – Eixos articuladores do Programa Fome Zero

Eixo 1– Acesso à alimentação
Programa Bolsa Família (Programa Bolsa Família)
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
Alimentos a grupos populacionais específicos (indígenas em situação de insegurança alimentar, por exemplo)
Cisternas (acesso à água para o semiárido)
Restaurantes populares
Bancos de alimentos

Agricultura urbana/Hortas comunitárias
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)
Distribuição de vitamina A (voltada para crianças de seis a 59 meses de idade e mulheres no pós-parto imediato, pertencentes às áreas endêmicas, como região Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri, em Minas Gerais)
Distribuição de Ferro (destinado a prevenir e/ou controlar a anemia de crianças de seis a 18 meses, gestantes e mulheres no pós-parto)
Alimentação e nutrição de povos indígenas (cadastramento dos povos indígenas em estado de insegurança alimentar)
Educação alimentar, nutricional e para consumo (ações educativas)
Alimentação saudável/Promoção de hábitos saudáveis (subsidiava ações educativas na promoção de hábitos alimentares saudáveis)
Alimentação do Trabalhador (PAT)
Desoneração da cesta básica de alimentos (isenção ou minimização do ônus do ICMS)
Eixo 2 – Fortalecimento da agricultura familiar
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
Garantia-Safra (integra o Pronaf e garante o sustento, por seis meses, de famílias de agricultores da região semiárida em períodos de seca)
Seguro da Agricultura Familiar (garante a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar)
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (alimentos produzidos pela agricultura familiar são distribuídos na merenda escolar, entidades beneficentes e hospitais)
Eixo 3 – Geração de renda
Incentivo à economia solidária e à qualificação da população de baixa renda, no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho
Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad)
Microcrédito produtivo orientado
Auxílio na organização de empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis, como cooperativas de catadores
Eixo 4 – Articulação, mobilização e controle social
Mutirões, doações, parcerias com empresas e entidades que possam atuar em ações estruturantes, como a geração de trabalho e renda
A formação de conselhos sociais locais e comitês gestores para atuarem no acompanhamento das ações do Programa
Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) desempenhando o serviço de proteção social básica continuada

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2001).

Com esse quadro, nota-se que o Programa Fome Zero propôs ações estruturais, aspirando consolidar o combate à fome a partir de modificações no desenvolvimento econômico, acompanhadas de políticas específicas e locais. Cada eixo estabeleceu práticas que, em longo prazo, consolidariam os objetivos do Programa.

Ressalta-se que a política com maior visibilidade contida nos eixos foi o Programa Bolsa Família, sendo considerado um meio mais rápido para alcançar o objetivo do Programa Fome Zero — dar conta do direito universal do cidadão de ter acesso à alimentação —, já que a transferência direta de renda representava, logicamente, um caminho mais curto do que todas as outras políticas acima citadas (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

Para Draibe (2006), a trajetória do Programa Fome Zero se mostrou paradoxal, pois não logrou estabelecer uma coordenação sobre o conjunto de programas que pretendia articular. Na verdade, poucos foram aplicados, além de alguns localizados e o próprio Bolsa Família, que, com o tempo, constituiu a “marca” mais exitosa do governo Lula, tornando-se referência internacional de política de combate à pobreza. Mais que o Fome Zero, foi o Bolsa Família que representou essa referência de política social e integrou a estratégia ampla do Programa, líder da política social do governo.

Do ponto de vista do desenvolvimento de longo prazo, o aumento das transferências de renda do governo federal às famílias constituiu um elemento fundamental da política econômica dos governos Lula e Dilma, pois, ao mesmo tempo, estimulou o crescimento e fez com que uma parcela maior desse crescimento fosse apropriada pelos trabalhadores (SADER, 2013). Assim, a economia brasileira respondeu rapidamente ao choque de demanda e de distribuição resultante do aumento das transferências de renda do governo aos mais pobres. O crescimento do consumo acelerou e levou ao aumento do investimento, gerando um círculo virtuoso de desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno (BARBOSA, 2013).

A tabela a seguir mostra a relação entre o consumo e os investimentos:

Tabela 9 – Evolução do índice de volume no consumo final das famílias brasileiras, por setor % (2003–2010)

Setor	2000-2005	2000-2009	2000-2012	2000-2013
Alimentos <i>in natura</i>	5,06	13,42	13,83	18,90
Alimentos industrializados	3,94	19,57	31,94	34,81
Vestuário	-10,57	0,44	11,68	15,04
Combustíveis	-6,14	18,99	44,81	55,16
Produtos farmacêuticos	19,26	61,43	89,59	91,10
Perfumaria, sabões e artigos de limpeza	11,29	42,31	78,54	82,26
Eletrodomésticos	24,13	98,18	147,14	148,43
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	18,06	55,05	196,22	210,11
Automóveis e outros equipamentos de transporte	18,88	80,47	116,26	116,53
Móveis e produtos das indústrias diversas	9,33	37,82	75,31	88,12
Outros produtos industriais de consumo	13,33	62,30	113,47	120,92
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	2,11	18,10	35,19	41,30
Transporte e correio	-5,27	16,68	44,48	51,53
Serviços de informação	26,40	40,27	80,12	84,63
Intermediação financeira	8,37	170,28	207,12	217,23
Atividades imobiliárias e aluguéis	37,51	66,96	86,99	91,06
Aluguel imputado	22,38	35,20	51,09	62,67
Serviços de alojamento e alimentação	12,19	42,47	80,58	82,49
Educação mercantil	22,74	27,40	42,55	44,41
Saúde mercantil	22,25	33,23	41,26	40,65
Serviços prestados às famílias	6,88	31,01	51,68	52,22
Serviços domésticos	20,47	31,63	27,69	28,28
Outros serviços	2,51	24,89	25,49	26,19
Total	10,35	37,67	59,10	64,80

Fonte: Ipea (2016).

A tabela acima mostra que, do ano 2000 para 2013, houve um aumento extremamente considerável no índice de volume de consumo das famílias brasileiras. Destacam-se o aumento do consumo de eletrodomésticos, materiais eletrônicos e automóveis. Mais especificamente, do lado da demanda, a canalização do aumento de arrecadação para as transferências de renda aos mais pobres teve um impacto expansionista sobre a produção, uma vez que os mais pobres têm uma propensão maior a consumir do que os mais ricos. Do lado da distribuição, como mencionado anteriormente, o aumento das transferências de renda, via aumento do salário-mínimo e programas de combate à pobreza, elevou o piso das negociações salariais e aumentou o poder de barganha dos trabalhadores, sobretudo no setor de serviços (SADER, 2013).

O Bolsa Família foi-se consolidando e ganhando maior ênfase dentre as ações do governo Lula. O Fome Zero possuía ações de combate à fome de longo prazo, enquanto o Bolsa Família, dentre suas práticas, era a forma mais rápida para alcançar esse objetivo, já que a transferência direta de renda propiciaria o uso imediato do dinheiro para a compra de alimentos, sem esperar a implementação das outras políticas.

O esquema das propostas e os eixos articuladores do Programa Fome Zero levariam tempo para consolidar-se, levando em conta a burocracia, a organização dos estados e municípios para iniciarem essas políticas e a espera, de um certo tempo, para que os resultados fossem obtidos e consolidados.

Alguns escritores e apoiadores do Programa, como Frei Betto, fizeram críticas ao caminho tomado pelas políticas sociais do governo Lula. De acordo com ele, o governo deixou de lado a ideia inicial de um programa de perfil emancipatório (Programa Fome Zero) para apostar em um programa de perfil assistencialista (Programa Bolsa Família), de caráter compensatório e que não havia encontrado as portas de saída necessárias para a promoção do objetivo de interromper o ciclo de pobreza (MARTINS, 2011).

Mas, afinal, o que é o Programa Bolsa Família? Quais seus impactos para o combate à fome no Brasil? Ele garante quais direitos aos brasileiros? São essas, dentre outras questões, que a próxima seção irá tratar.

3.5 O Programa Bolsa Família: a transferência de renda, o combate à fome e o direito à educação?

Em janeiro de 2004, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome foi extinto, sendo substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome². Com essa medida, pretendeu-se incrementar a intersectorialidade das ações governamentais voltadas para a inclusão social, o combate à fome, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais (ZIMMERMANN, 2006).

Esse novo ministério incorporou as seguintes pastas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Ministério da Assistência Social e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República. O órgão tinha como objetivo coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda da cidadania, além de criar ações entre os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, estreitando relações com a sociedade civil para estabelecerem as diretrizes dessas políticas (ZIMMERMANN, 2006).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), o Bolsa Família foi criado como um programa de transferência direta de renda que beneficiava famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Programa fez parte do Plano

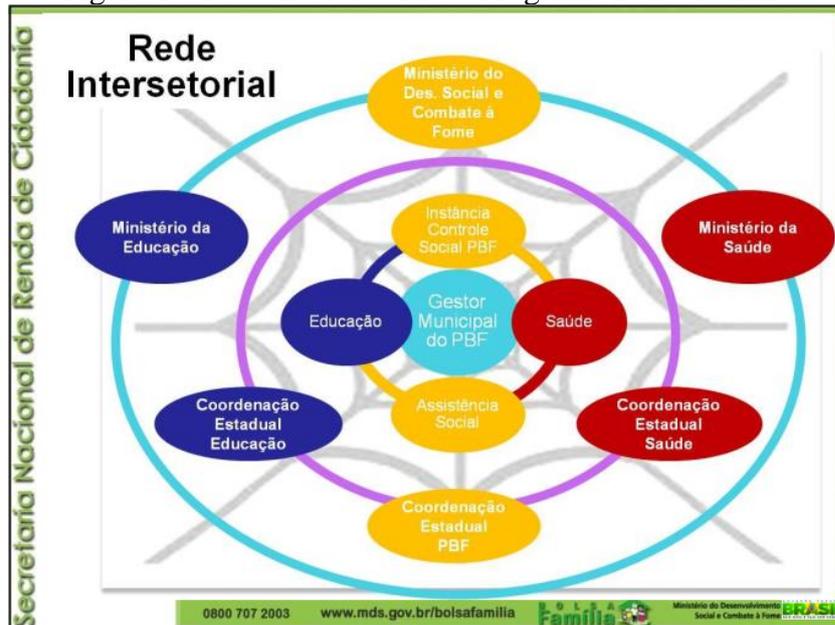
² Órgão extinto com a edição da Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, sendo incorporado pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019).

Brasil Sem Miséria, cujo objetivo era atender a 13 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 (BRASIL, 2015).

Inicialmente, o Programa Bolsa Família fazia parte de um dos eixos articuladores do Programa Fome Zero. Como ele ganhou forte destaque, resolvendo com caráter mais imediato a questão da fome, a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ampliou e focou, no ano de 2004, o Bolsa Família como um extenso programa nacional de transferência de renda para os pobres³, aumentando significativamente a abrangência dos beneficiários, já que se universalizou a elegibilidade ao benefício para todas as famílias de baixa renda.

O Programa possui três eixos: transferência de renda; ruptura do ciclo intergeracional da pobreza; e desenvolvimento da família, garantindo segurança de renda e acesso aos direitos sociais. Além disso, ele é composto por uma rede intersetorial que envolve o MEC, o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Figura 2 – Rede intersetorial do Programa Bolsa Família



Fonte: Brasil (2003).

A imagem ilustra os setores envolvidos no Programa em âmbito federal e estadual. Relacionados à educação, estão o MEC e a Coordenação Estadual em Educação; no tocante à saúde, envolvem-se o Ministério da Saúde e a Coordenação Estadual de Saúde; e, por fim, conectam-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Coordenadoria Estadual do Programa Bolsa Família. Destaca-se que todos esses setores desenvolveram ações

³ São consideradas famílias extremamente pobres aquelas que têm renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa. Já as famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 por pessoa (IBGE, 2019b).

para que o Bolsa Família contemplasse essas áreas e o seu desenvolvimento ocorresse nos municípios, sendo fiscalizado e coordenado pelo gestor municipal.

Para mais, a legislação do Programa foi consolidada com a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, apresentando como objetivos:

I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial; de saúde, educação e assistência social; II - Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - Combater a pobreza; e V - Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

Com esses objetivos, o Programa foi implementado no país. O valor do benefício pago a cada família variava conforme a renda mensal por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes, nutrizes (mães que amamentam) e jovens de 16 e 17 anos, sem ultrapassar o limite de cinco benefícios variáveis por família e de dois, pelos jovens (BRASIL, 2018).

Esses valores são atualizados constantemente e, atualmente, de acordo com a Caixa Econômica Federal (2021), banco responsável pelo pagamento, encontram-se desta forma:

Quadro 6 – Tipos e valores dos benefícios do Programa Bolsa Família

Benefícios
Benefício Variável: destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos. O valor de cada benefício é de R\$ 41,00, e cada família pode acumular até cinco benefícios por mês, chegando a R\$ 205,00.
Benefício Variável de 0 a 15 anos: destinado às famílias que tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade. O valor do benefício é de R\$ 41,00.
Benefício Variável à Gestante: destinado às famílias que tenham em sua composição alguém gestante. Podem ser pagas até nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. O valor do benefício é de R\$ 41,00.
Benefício Variável Nutriz: destinado às famílias que tenham em sua composição crianças com idade entre 0 e 6 meses. Podem ser pagas até seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. O valor do benefício é de R\$ 41,00.
Benefício Variável Jovem: destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$ 48,00 por mês, e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 96,00.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza: destinado às famílias em situação de extrema pobreza. Cada família pode receber um benefício por mês. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria com base em Caixa Econômica Federal (2021).

Portanto, estabeleceram-se critérios para o recebimento do benefício de acordo com as especificidades da composição de cada família. Essa organização dos cadastros dos

beneficiários era de suma importância para o bom funcionamento e estabeleceu-se com o desenvolvimento do Cadastro Único.

No ano de 2001, havia sido criado, por meio do Decreto Presidencial n.º 3.877, o Formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, objetivando incentivar a integração dos programas sociais para concentrar esforços no atendimento de um público com características e necessidades semelhantes. Porém ele só se concretizou, de fato, em 2003, unificando os programas de transferência de renda condicionada que existiam.

Com o passar do tempo, o Cadastro Único se aperfeiçoou e, em 2007, mediante o Decreto n.º 6.135, de 26 de junho, definiram-se melhor os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados. Logo depois, com a portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de n.º 177, de 16 de junho de 2011, estabeleceram-se os procedimentos para a gestão do Cadastro Único.

As versões do aplicativo entre 2003 e 2010 eram *off-line* e dependiam de aplicativos locais (instalados e atualizados nos computadores em que era feito o cadastramento) e da transmissão de dados para a base nacional, gerando diferenças entre esta e as bases locais do cadastro. Buscando resolver esse problema, em 2011 foi nacionalmente implantada uma nova versão do sistema a partir de um aplicativo *on-line*, suprimindo as diferenças cadastrais.

Com essa nova versão do Cadastro Único, o sistema facilitou, inclusive, as coletas de dados das pesquisas domiciliares conduzidas pelo IBGE e, sobretudo, uma melhor caracterização das famílias de baixa renda. Esse aprimoramento permitiu, também, o registro de mais informações das famílias em situação de rua, de crianças submetidas ao trabalho infantil, de famílias indígenas, quilombolas, de membros de diversos grupos e populações específicas (como ciganos, extrativistas, famílias ribeirinhas, catadores de material reciclável, entre outros) e até mesmo de pessoas sem registro civil de nascimento.

A implantação do novo formulário contribuiu para que o Cadastro Único fosse conhecido não como a base de informação nacional para a seleção de beneficiários de diversos programas sociais. Atualmente, mais de vinte programas federais usam o Cadastro Único. Muitos estados e municípios também fazem uso dele para desenvolver políticas e programas sociais no âmbito local. Hoje, o Cadastro Único conta com o registro de 23 milhões de famílias. Destas, 13,8 milhões de famílias são beneficiárias do Bolsa Família (WWP, 2018, p. 2).

Essa unificação do cadastro possibilitou uma ampliação do atendimento e, conseqüentemente, das famílias beneficiadas. Além disso, facilitou o acesso de institutos de pesquisas aos dados. Com isso, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios do IBGE

investigou as características dos participantes dos programas de transferência de renda. A tabela abaixo, por exemplo, apresenta o número de benefícios e o dispêndio com o seu pagamento, em setembro de 2004, tendo por base os registros administrativos do governo federal.

Tabela 10 – Benefícios e dispêndios dos programas federais de transferências de renda em setembro de 2004

Programas	Número de benefícios pagos	Dispêndio em reais
Novos programas	102.95.493	R\$ 465.986,00
Bolsa Escola	3.381.486	R\$ 78.778,00
Bolsa Família	5.035.660	R\$ 346.687,00
Cartão Alimentação	322.317	R\$ 16.116,00
Bolsa Alimentação	251.459	R\$ 4.836,00
Auxílio Gás	1.304.571	R\$ 19.569,00
Benefícios assistenciais	2.565.857	R\$ 674.733,00
LOAS	1.983.788	R\$ 518.538,00
RMV* e PMV**	582.069	R\$ 156.194,00
Total geral	12.861.350	R\$ 1.140.719,00

Legenda: * Remuneração Mensal Vitalícia; ** Pensão Mensal Vitalícia.
Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2019b).

Assim, com mais de 5 milhões de benefícios pagos em 2004, o Programa Bolsa Família foi considerado o maior programa de transferência condicionada de renda na América Latina e no Caribe. Chegou a atingir 11 milhões de famílias de todas as regiões do país, sendo o resultado dessa unificação de programas já existentes, conforme explicado anteriormente.

Retomando as demais características do Programa, segundo Sposati (2010), o Bolsa Família possui as seguintes características:

- um programa nacional com responsabilidade federal pelo seu financiamento;
- a renda familiar mensal deve ser calculada *per capita*;
- a centralidade é na família, e não no cidadão ou na criança em idade escolar (como era no Programa Bolsa Escola);
- a participação das áreas da saúde e da educação na gestão do programa;
- o envolvimento de municípios e estados por meio de pactos de gestão e da criação do Índice de Gestão Descentralizada, que transfere recursos para completar o custeio da gestão municipal.

Os dados anteriores deixam claro que a abrangência do Programa foi extensa e de importância para toda uma população que, até então, não possuía renda alguma. De acordo com o Ministério da Cidadania, mais de 15% da população brasileira foi beneficiada pelo Programa Bolsa Família em 2020. Dados da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)

mostram que, no estado de Mato Grosso do Sul, mais de 130 mil famílias são beneficiárias, sendo o valor total repassado por mês mais de R\$ 1 milhão.

Para uma amplitude maior sobre o tema, os dados da Tabela 11 mostram o total de famílias beneficiadas pelo Programa por ano, no Brasil.

Tabela 11 – Total de famílias brasileiras beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (2007–2019)

Ano	Total de famílias beneficiadas no Brasil
2007	11.043.076
2008	10.557.996
2009	12.370.915
2010	12.778.220
2011	13.361.495
2012	13.902.155
2013	14.086.199
2014	14.003.441
2015	13.936.791
2016	13.569.576
2017	13.828.609
2018	13.142.764
2019	13.170.607

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2021)

É notável como o Programa foi ampliado no decorrer dos anos, saindo de mais de oito milhões de famílias beneficiadas para 14 milhões. O impacto na renda para essas famílias não pode ser negado, e a educação também foi influenciada, sobretudo a partir das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

3.6 As condicionalidades do Programa Bolsa Família

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram desenvolvidos programas e ações complementares ao Programa Bolsa Família para tirar a vulnerabilidade das famílias, alguns relacionados a questões educacionais, como o direito ao acesso e à permanência no ambiente escolar. Essa complementação foi chamada de “condicionalidade”.

Nessa perspectiva, além da transferência direta de renda, o Programa Bolsa Família determina condições para que a família beneficiada se mantenha no programa. São estas chamadas de condicionalidades, compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público nas áreas de educação, saúde e assistência social, para continuidade no recebimento dos

benefícios (BRASIL, 2020). Elas têm o objetivo principal de elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio do acesso aos serviços sociais básicos nas áreas citadas anteriormente. Assim, além do alívio imediato da pobreza, a partir da transferência direta de renda pelo Programa Bolsa Família, os objetivos das condicionalidades são os de romper com o ciclo intergeracional da miséria, visando ao desenvolvimento social das famílias.

De acordo com Aguiar (2002), nenhuma renda distribuída aos pobres garantiria o mínimo de bens e acesso a serviços básicos de qualidade necessários, nos padrões modernos, para sair da condição de pobreza e mesmo da exclusão social. Já Suplicy (2007) defende uma renda básica de cidadania que deveria existir de forma incondicional e universal para todos os residentes no Brasil, inclusive para os estrangeiros que vivem no país há cinco anos ou mais, suficiente para atender às suas necessidades básicas. Ele não se apresenta contra as condicionalidades, mas argumenta que elas deveriam desaparecer ao longo do tempo.

E quanto aos requisitos? Com o tempo não teremos mais nenhuma condicionalidade. Todos receberão a renda básica como direito de cidadania para participar da riqueza da nação. Mas aqueles requisitos não eram positivos? Sim, aprendemos com os grandes educadores como Jean Piaget, Maria Montessori, Anísio Teixeira e Paulo Freire que a educação é um processo libertador através do qual a pessoa passa a ser mais e mais consciente. Da mesma forma que os ricos normalmente tomam as devidas medidas para que as suas crianças sejam vacinadas e freqüentem para as melhores escolas, podemos também esperar que todas as famílias, uma vez que elas tenham o direito de receber uma renda básica para todos os seus membros, farão todo o esforço para a saúde e a educação de seus filhos (SUPLICY, 2007, p. 1625).

Ou seja, os debates sobre as condicionalidades são muitos e nem sempre favoráveis. Zimmermann (2006) afirma que o Estado não deveria punir ou excluir os beneficiários do Programa quando eles não cumprissem as condicionalidades estabelecidas, mas que deveriam ser responsabilizados os municípios, estados e outros organismos do governo pelo não cumprimento de sua obrigação de garantir o acesso aos direitos atualmente impostos com condicionalidades.

Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos. A responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade desses serviços aos portadores desses direitos compete aos poderes públicos responsáveis. A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas (ZIMMERMANN, 2006, p. 153).

Em outros termos, a efetividade das condicionalidades estaria, por sua vez, relacionada à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão (KERSTENETZKY, 2009).

Para Lavinias (2004), ao ser exigido o cumprimento de obrigatoriedades como condição para o exercício de um direito social, os próprios princípios de cidadania podem estar ameaçados, já que o benefício seria concedido apenas para quem cumprisse determinadas regras.

Visando elucidar a questão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabeleceu normas, constantes no Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

As condicionalidades são compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para reforçar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2020, p. 7).

Em outras palavras, no Brasil, a educação, a saúde e a assistência social são direitos sociais universais, previstos na Constituição Federal de 1988. Entretanto, existe a necessidade de reforçar o acesso a essas políticas por meio das condicionalidades, pois existe o reconhecimento de que as famílias em situação de pobreza, historicamente, têm menos acesso a esses serviços, seja por situação de vulnerabilidade e risco social, inadequação na oferta do serviço público ou mesmo por falta de compreensão do direito de acesso (BRASIL, 2020).

Por conseguinte, o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família ocorre de forma compartilhada entre União, estados, municípios e Distrito Federal. A gestão municipal, sobretudo, atua em cooperação com os representantes das áreas de educação e saúde responsáveis pelo seu registro, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos (BRASIL, 2020).

A Coordenação Estadual é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera estadual, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde, e algumas de suas funções são: apoiar os municípios na realização das ações de gestão das condicionalidades e analisar as informações relativas ao seu descumprimento, a fim de propor estratégias regionais e intersetoriais para o atendimento às famílias de forma integrada, com equipes técnicas da assistência social (BRASIL, 2020).

Na esfera federal, compete ao Ministério da Cidadania o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o acompanhamento das condicionalidades do Programa, sendo os Ministérios da Educação e da Saúde os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização de seu cumprimento, a fim de consolidar esses resultados (BRASIL, 2020).

Os municípios estabelecem contato direto com os beneficiários, sendo o gestor municipal, em conjunto com os coordenadores estaduais das áreas de saúde, educação e assistência social, quem acompanha durante cinco meses, anualmente, o desenvolvimento das condicionalidades. O quadro abaixo mostra um painel de indicadores de condicionalidades para integração de ações.

Quadro 7 – Painel de indicadores de condicionalidades do Programa Bolsa Família para integração de ações

Ações de gestão das condicionalidades	
Gestão de condicionalidades	Acompanhamento em educação
	Acompanhamento em saúde
	Repercussão
	Processo orientador para a organização e atualização das informações
	Recurso <i>on-line</i>
Dados complementares	Acompanhamento familiar presencial
	Cadastro
	Relatório do CRAS* e CREAS**
	Pessoas em extrema pobreza

Legenda: * Centro de Referência de Assistência Social; ** Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2003).

Ou seja, como gestão de condicionalidade, há o acompanhamento em educação e saúde, feitos de maneira *on-line*, para cadastrados no sistema, e acompanhamento familiar presencial, verificando as condições das famílias. Para mais, durante o ano, obtêm-se dados complementares dos beneficiários com a atualização de seu cadastro, os relatórios dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o acompanhamento sobre suas condições sociais, observando se encontram-se em extrema pobreza.

Em caso de não cumprimento das condições estabelecidas pelo Programa Bolsa Família, o benefício pode ser suspenso. O próximo quadro traz os processos tomados pela gestão para descredenciar um beneficiário em caso de descumprimento das condicionalidades.

Quadro 8 – Efeito no benefício das famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família

	0-15 anos (Programa Bolsa Família)	16-17 anos (Benefício Variável Jovem)
1ª	Advertência	Advertência
2ª	Bloqueio (30 dias)	Suspensão (60 dias)
3ª	1ª suspensão (60 dias)	Cancelamento
4ª	2ª suspensão (mais 60 dias)	-
5ª	Cancelamento	-

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2003).

Assim, o beneficiário no primeiro descumprimento das condicionalidades recebe uma advertência; no segundo, o benefício é bloqueado por trinta dias; no terceiro, ocorre a suspensão por sessenta dias; no quarto, há mais uma suspensão; e no quinto o auxílio é cancelado. No que se refere ao Benefício Variável Jovem, no primeiro descumprimento recebe-se uma advertência; no segundo, há uma suspensão de sessenta dias; e no terceiro, o cancelamento da renda é feito pelo gestor.

Todo esse acompanhamento serve para que os beneficiários cumpram com as condicionalidades para ajudar a concretizar os objetivos do Programa Bolsa Família. Mas, afinal, como elas se configuram?

3.6.1 A condicionalidade da assistência social

Na área de assistência social é necessária a frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes de até 16 anos nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (que fornece atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas) e nos CRAS.

Para Yazbek (2006), a assistência social pública é o mais importante mecanismo pelo qual são estendidos aos segmentos mais pauperizados de uma classe os serviços e recursos como creches, programas de profissionalização, programas de geração de renda, de moradia, de atendimento aos direitos da criança, do adolescente, da maternidade, do idoso, do portador de deficiência, do homem de rua e de muitos outros.

O atendimento de forma individual ou coletiva deve proporcionar reflexões às famílias acerca de diversos temas, como a violência contra a mulher, o combate ao trabalho infantil e o planejamento familiar, entre outros direitos que muitas vezes são negligenciados à população.

3.6.2 A condicionalidade da saúde

Na saúde, é necessário o acompanhamento do calendário vacinal estabelecido pelo Ministério de Saúde, do crescimento e do desenvolvimento de crianças com até sete anos (com acompanhamento duas vezes por ano por parte do programa). Os responsáveis devem apresentar o Registro de Nascimento da criança em uma unidade de saúde, para a assistência do crescimento e desenvolvimento, e participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e a saúde da criança, desenvolvidas pelas Unidades Básicas de Saúde da Família (BRASIL, 2005).

Para as gestantes, é obrigatório o cumprimento do pré-natal, comparecendo às consultas de acordo com o preconizado pelo Ministério da Saúde, e a participação em atividades educativas sobre alimentação saudável da gestante, preparo para o parto e incentivo ao aleitamento materno (BRASIL, 2005).

Essa condicionalidade criou um sistema de acompanhamento chamado Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que, a partir de um formulário, fazia a avaliação nutricional de crianças menores de sete anos e de gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família. Porém o sistema permitia a avaliação de todas as fases do ciclo de vida (criança, adolescente, adulto, gestante e idoso). Assim, de acordo com as possibilidades, cada cidade poderia estendê-lo para toda a família do beneficiário, inclusive acompanhar todos os atendidos pelo Sistema Único de Saúde (COSTA, 2019).

3.6.3 A condicionalidade da educação

Na área da educação, a frequência escolar de estudantes incluídos no Bolsa Família deve ser de 85%, no mínimo, para crianças e adolescentes de seis a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Para analisar essa condicionalidade, criou-se no ano de 2006 o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família, contendo os seguintes objetivos em seu manual:

- garantir a crianças e adolescentes cujas famílias recebem esse benefício o acesso ao direito básico, que é a educação;
- proporcionar condições mínimas necessárias para a permanência de crianças e adolescentes na escola;
- criar condições para que as famílias entendam o valor da educação como meio para superar as condições da pobreza;

- colocar a questão da escolarização no bojo de uma política social que busca a emancipação das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco socioeconômico;
- construir a consciência e a convicção nas famílias de que a escolarização constitui forte componente para a quebra da reprodução intergeracional da pobreza;
- por fim, contribuir com essa medida no combate à evasão escolar.

Além disso,

O Ministério da Educação pretende conduzir o sistema que ora é implementado na perspectiva da consolidação do Projeto Presença que envolve as três instâncias da administração pública: federal, estadual e municipal, no levantamento de informações e acompanhamento do aluno e do professor. Essa trajetória representará um avanço que viabilizará a oferta de dados precisos e atualizados para subsidiar a implementação e o monitoramento das políticas públicas em educação. Possibilitará mecanismos para uma gestão mais eficiente, bem como possibilitará informações precisas para os programas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2011, p. 3).

Afirma-se que o Sistema Presença possibilitou a inclusão de dados de forma facilitada, rápida e atualizada constantemente. A verificação de forma sistemática e organizada da frequência escolar do aluno beneficiário do Programa Bolsa Família favoreceu as ações necessárias para que, em caso negativo, as condições para retorno fossem tomadas. Assim,

O Sistema Presença é uma tecnologia social de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar de estudantes beneficiários(as) do Programa Bolsa Família (Programa Bolsa Família). É também uma importante estratégia de acompanhamento e monitoramento da universalização da educação básica, sobretudo, de crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de pobreza extrema. Por meio dos dados produzidos e sistematizados, os(as) gestores(as) públicos podem atuar intersetorialmente, buscando soluções para a melhoria da qualidade do acesso, da permanência e do sucesso escolar dessa população em contexto de vulnerabilidade social (BRASIL, 2006b).

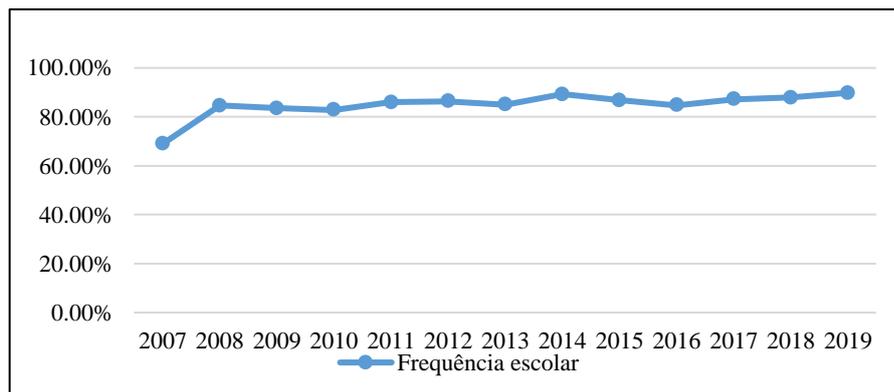
Para melhor compreensão do Sistema Presença, faz-se necessário um breve histórico sobre sua implementação. No ano de 2003, com a unificação dos programas federais de transferência de renda no Bolsa Família, atribuiu-se ao MEC o acompanhamento da frequência escolar desses estudantes, com foco na faixa etária de seis a 15 anos. Em 2004, iniciou-se o acompanhamento da frequência escolar por meio do sistema utilizado pela Caixa Econômica Federal. Dois anos depois, em 2006, o MEC disponibilizou o Sistema Presença para estados e municípios, com o objetivo de monitorar para combater a evasão escolar.

O sistema foi pensado considerando a importância e o significado do acompanhamento da frequência escolar para o combate à evasão escolar e para a promoção da melhoria das condições de vida das famílias em condições de pobreza. Estrutura-se uma equipe técnica para atendimento aos municípios, com pronta orientação sobre o funcionamento operacional do Sistema Presença. Constitui-se uma rede de operadores(as) estaduais e municipais do Sistema, com oferta de cursos de capacitação anuais para esses(as) operadores(as) (BRASIL, 2006b).

Em 2007, iniciou-se a operacionalização do sistema no país. Em 2008, foram incluídos os jovens beneficiários de 16 e 17 anos para também serem monitorados. Ou seja, a partir do ano de sua efetiva implementação nacional, 2007, os dados sobre a frequência escolar dos estudantes tornaram-se mais organizados e de melhor compreensão.

Nesse sentido, o gráfico a seguir mostra a evolução em porcentagem da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil, nos anos de 2007 a 2019.

Gráfico 8 – Frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (2007–2019)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019).

Nota-se que a frequência escolar mais baixa foi em 2007, com um total de 68,95%. Em contrapartida, em 2019, atingiu seu maior índice, com 89,81%. Ou seja, ao aperfeiçoar o sistema de monitoramento, houve um aumento significativo da presença dos estudantes nas escolas. Esse fato pode estar relacionado ao que o próprio MEC legitimou em seus objetivos, que, a partir de dados sistematizados, os gestores públicos poderiam atuar para melhorar a qualidade do acesso e da permanência no ambiente escolar.

Como o Programa Bolsa Família é intersetorial, para auxiliar nas demandas do MEC, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ofertou equipes volantes e serviços especializados em abordagem social para que todo esse acompanhamento fosse realizado. As equipes permitiram que os municípios tivessem condições de ampliar a busca ativa em suas

localidades, identificando, por exemplo, situações de trabalho infantil, realizando registros/atualizações no Cadastro Único (KASSOUF, 2015). Dessa maneira,

Muitas dessas ações garantiram que a transferência de renda fosse implantada às famílias com crianças e adolescentes retirados da situação de trabalho; matriculados na escola (e monitorados); incluídos nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos como acompanhamento familiar por meio dos Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (KASSOUF, 2015, p. 21).

Para além disso, estudos de Nagaraj (2002), Ramalho e Mesquita (2013) e Kassouf (2015) demonstram que o aumento da renda familiar reduz a probabilidade de a criança trabalhar, criando maiores possibilidades de estudar. Também afirmam que a baixa escolaridade juntamente com um mau desempenho escolar, causados pelo trabalho infantil, limitam as oportunidades de emprego, já que, com baixa qualificação, as vagas ofertam salários menores, mantendo o jovem dentro de um ciclo repetitivo de pobreza (KASSOUF, 2015).

Portanto, a condicionalidade da educação do Programa foi criada para que houvesse um compromisso das famílias beneficiadas de fazer com que as crianças e os adolescentes frequentassem a escola assiduamente, sobretudo de forma a romper o ciclo de pobreza no qual estariam inseridas socialmente.

A pobreza, como sabemos, tem múltiplas dimensões. Uma das mais relevantes é a sua capacidade de se reproduzir intergeracionalmente, por manter as crianças de hoje, pelos grilhões da hereditariedade, as precárias condições de vida de seus pais e avós. Sabe-se que a escolaridade dos pais influencia diretamente o desempenho escolar dos filhos (ARROYO, 2015, p. 14).

E mais: “A perspectiva de mobilidade social e ocupacional dos beneficiários pode ganhar maior viabilidade em função das capacidades e habilidades adquiridas na trajetória escolar com um impacto significativo no processo de quebra da pobreza intergeracional” (FAHEL *et al.*, 2011, p. 2).

Tratando-se da educação, a condicionalidade garante a permanência e a frequência escolar, mas é preciso ir além:

Obrigatório ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 15).

De acordo com o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020), ao acompanhar essas condicionalidades, o poder público identifica quais crianças, adolescentes e gestantes em situação de pobreza têm dificuldades de acesso a esse serviço e planeja ações intersetoriais de maneira a apoiar as famílias na superação de suas vulnerabilidades.

O acompanhamento das exigências educacionais possibilitou o monitoramento da frequência escolar de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias, o que permite identificar situações que afetam ou impedem o acesso à escola. O combate à evasão e o estímulo à progressão escolar, por meio do encaminhamento individual dos motivos da não frequência ou da baixa frequência do estudante, bem como a superação das dificuldades identificadas, estão em sintonia com os objetivos do PNE 2014–2024, principalmente em relação às metas estruturantes para a garantia do acesso à educação básica (BRASIL, 2020).

Sendo assim, pode-se afirmar pelo levantamento da história das políticas de transferência de renda que, no Brasil, elas são recentes, implementadas a partir dos anos 1990. Ademais, o Programa Bolsa Família ampliou essa política e estabeleceu uma relação direta com a educação, principalmente mediante as condicionalidades educacionais que impactaram o acesso e a permanência das crianças nas escolas.

É preciso destacar que, além de construir a escola, assegurar as vagas e a permanência dos estudantes nas escolas, é necessário defender e criar condições para um modelo de educação que vá além do trabalho, que seja inserida no movimento histórico da própria sociedade, sendo um elemento que impulse a tendência de transformação da sociedade (SAVIANI, 2003).

A educação adquirida pelos estudantes no processo escolar e no processo educativo deve resultar em liberdade nas condições de submissão e alienação. A escola tem o papel de contribuir com a transmissão/assimilação de conhecimentos, colocando à disposição da classe trabalhadora os conteúdos históricos do saber universal, que são requisitos para sua emancipação (SAVIANI, 2003). A educação precisa considerar a formação integral do ser e, desse modo, “[...] o caráter politécnico do ensino decorre da dimensão de um desenvolvimento total das possibilidades humanas. Existência concreta da unidade entre teoria e prática” (FRIGOTTO, 1984, p. 189).

Portanto, as condicionalidades do Programa Bolsa Família em relação à educação podem ser consideradas fatores positivos, sobretudo quando acompanhadas de uma proposta de educação emancipadora. Essa questão será mais bem detalhada no próximo capítulo, em que se apresentará o estado de Mato Grosso do Sul como uma das unidades da federação, trazendo dados de 2007 a 2018 da SED/MS referentes ao Programa Bolsa Família, em particular à frequência escolar por parte dos estudantes beneficiários.

4 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL DE 2007 A 2018

O objetivo deste capítulo é discutir como o Programa Bolsa família se materializou no estado de Mato Grosso do Sul, no sentido de identificar setores populacionais aos quais o Programa seria destinado e como ocorreu a frequência escolar dos estudantes beneficiados. Para isso, é importante analisar alguns aspectos da história recente do estado, que foi criado no auge da ditadura civil militar e durante anos foi governado por nomes indicados pelo governo central, o que caracteriza a governança controlada pela burguesia. Essa questão será discutida na primeira seção deste capítulo.

Após compreender o processo de formação de Mato Grosso do Sul, a segunda seção deste texto analisa os dados sociais e econômicos do estado, demonstrando de que forma os dados educacionais e do Programa Bolsa Família relacionam-se. Para tanto, a SED/MS autorizou a coleta de dados referente à frequência escolar dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família no estado; e outras informações foram obtidas por meio do IBGE, INEP, MEC, entre outros.

4.1 A caracterização do estado de Mato Grosso do Sul

O estado de Mato Grosso do Sul possui um território de 357.139,9 km², área correspondente a 18% da região Centro-Oeste e 4,19% do Brasil. Sua localização é privilegiada tanto pela sua proximidade dos centros urbanos quanto pela extensa região fronteiriça com o Paraguai e a Bolívia (BRASIL, 2006). Para melhor compreensão, este texto irá adotar a divisão do IBGE, em que os 79 municípios se agrupam em 11 microrregiões e quatro mesorregiões. O quadro abaixo ilustra essa divisão.

Quadro 9 – As meso e microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul

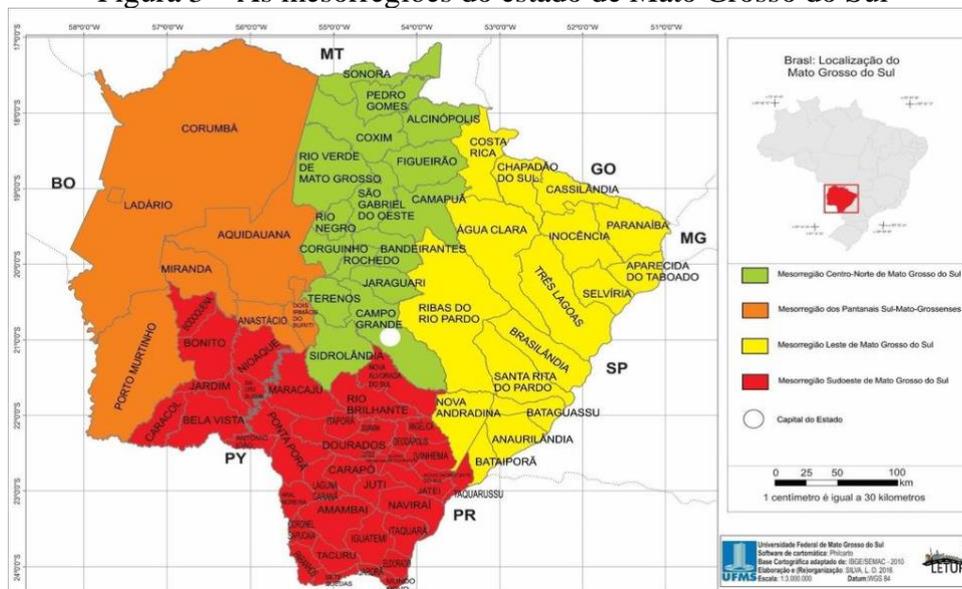
MESORREGIÃO PANTANAIS SUL-MATO-GROSSEENSES	
MICRORREGIÃO BAIXO PANTANAL	MICRORREGIÃO AQUIDAUANA
Corumbá – Ladário – Porto Murtinho	Aquidauana – Anastácio – Dois Irmãos do Buriti – Miranda
MESORREGIÃO CENTRO-NORTE DE MATO GROSSO DO SUL	
MICRORREGIÃO ALTO TAQUARI	MICRORREGIÃO CAMPO GRANDE
Alcinópolis – Camapuã – Coxim – Figueirão – Pedro Gomes – Rio Verde de Mato Grosso – São Gabriel do Oeste – Sonora	Bandeirantes – Campo Grande – Corguinho – Jaraguari – Rio Negro – Rochedo – Sidrolândia – Terenos

MESORREGIÃO LESTE DE MATO GROSSO DO SUL		
MICRORREGIÃO CASSILÂNDIA	MICRORREGIÃO PARANAÍBA	
Cassilândia – Chapadão do Sul – Costa Rica – Paraíso das Águas	Aparecida do Taboado – Inocência – Paranaíba – Selvíria	
MICRORREGIÃO TRÊS LAGOAS	MICRORREGIÃO NOVA ANDRADINA	
Água Clara – Brasilândia – Ribas do Rio Pardo – Santa Rita do Pardo – Três Lagoas	Anaurilândia – Bataguassu – Bataiporã – Nova Andradina – Taquarussu	
MESORREGIÃO SUDOESTE DE MATO GROSSO DO SUL		
MICRORREGIÃO BODOQUENA	MICRORREGIÃO IGUATEMI	MICRORREGIÃO DOURADOS
Bela Vista – Bodoquena – Bonito – Caracol – Guia Lopes da Laguna – Jardim – Nioaque	Angélica – Coronel Sapucaia – Deodápolis – Eldorado – Glória de Dourados – Iguatemi – Itaquiraí – Ivinhema	Amambai – Antônio João – Aral Moreira – Caarapó – Douradina – Dourados – Fátima do Sul – Itaporã – Japorã – Juti – Laguna Carapã – Maracaju – Naviraí - Nova Alvorada do Sul – Paranhos – Ponta Porã – Rio Brilhante – Vicentina

Fonte: Elaboração própria com base em Silva (2017).

Dessa maneira, as regiões do estado ficam divididas em: mesorregião Pantanaís, com sete cidades localizadas no Pantanal sul-mato-grossense; mesorregião Centro-Norte, com 17 cidades, sendo umas delas a capital, Campo Grande; mesorregião Leste, com 20 municípios, dentre elas Três Lagoas; e, por fim, a mesorregião Sudoeste, com o maior número de cidades, 36 no total, onde se encontra Dourados. O mapa a seguir ilustra esses municípios em suas mesorregiões.

Figura 3 – As mesorregiões do estado de Mato Grosso do Sul

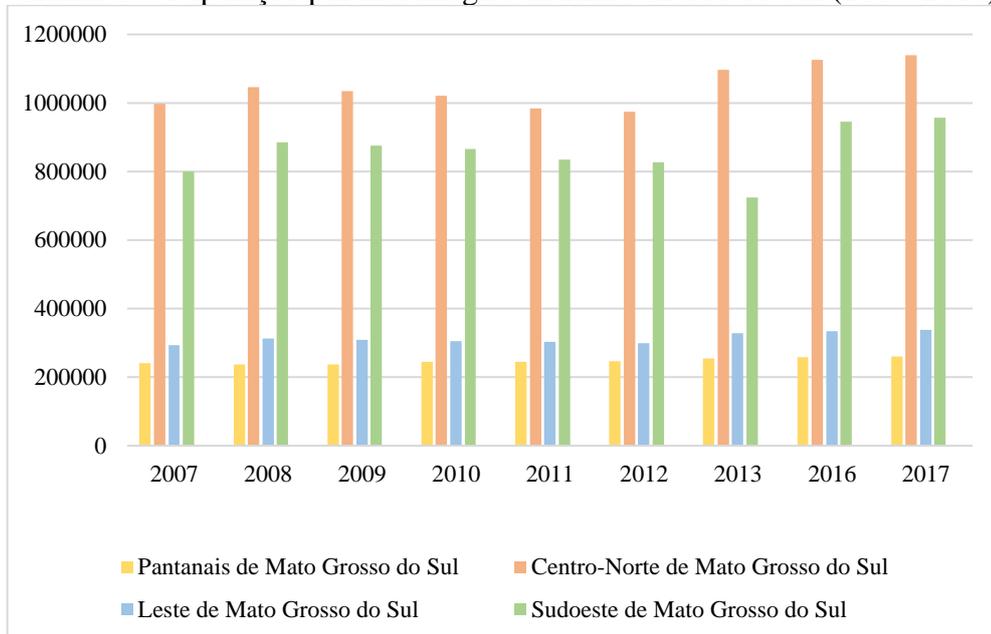


Fonte: Silva (2017, p. xx).

Assim, a partir dessa organização, pretende-se analisar os dados de Mato Grosso do Sul de forma mais clara. A primeira informação a ser avaliada refere-se à questão da quantidade populacional, que não é distribuída de forma homogênea, tendo algumas cidades com maiores

concentrações de habitantes do que outras. O gráfico abaixo mostra a evolução da população durante os anos de 2007 e 2019, por mesorregião.

Gráfico 9 – População por mesorregião de Mato Grosso do Sul (2007–2018)



Fonte: Elaboração própria com base em estimativas preliminares do IBGE (2021).

Os dados do gráfico demonstram um crescimento populacional no estado. A região Pantanaís possui o menor número de habitantes. Ressalta-se que parte de suas cidades se encontra em áreas onde há muitas fazendas e/ou faz parte de áreas onde está o Pantanal, e, por isso, não são habitáveis; a mesorregião Leste possui a segunda menor população; a mesorregião Sudoeste possui a segunda maior população; e a Centro-Norte conta com a maior população. Observa-se que nesta última está a capital, que possui um elevado número de habitantes se comparada a outras cidades do estado.

Concernente a essa população, a parcela que vende sua força de trabalho é considerada pelo IBGE como População Economicamente Ativa (PEA). No que se refere à População com Idade Economicamente Ativa (PIA), estão os trabalhadores na faixa etária de 15 a 65 anos⁴. A tabela abaixo mostra esses dados entre os anos de 2008 e 2017.

⁴ Convém observar que o trabalhador entre 15 e 18 anos é considerado “menor aprendiz”, já que, de acordo com as leis, não se pode trabalhar antes da maioridade.

Tabela 12 – População total, PIA e PEA (2008–2017)

Ano	População total	PIA sobre a população total	PEA	PEA sobre a população total
2008	2.336.058	-	1.278.022	54,70%
2009	2.360.550	-	1.295.658	54,88%
2012	2.505.088	85,45%	1.363.493	54,42%
2013	2.595.311	84,80%	1.395.076	53,75%
2014	2.627.523	85,44%	1.465.267	55,77%
2015	2.659.102	85,89%	1.441.361	54,20%
2016	2.628.000	81,05%	1.375.000	52,32%
2017	2.713.147	78,10%	1.286.000	47,40%

Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2019c).

Os dados apontam que havia mais de 80% da população em idade ativa nos anos de 2012 a 2016. No ano de 2017, esse índice caiu um pouco, ficando com 78,10%. No que se trata da PEA, esta se manteve acima dos 50% em relação à população total até o ano de 2016, atingindo em 2014 o seu maior índice, equivalendo a 55,77%. Já no ano de 2017, esse índice caiu para 47,40% da população. Isto é, cerca de metade da população do estado encontrava-se vendendo sua força de trabalho.

O trabalho na sociedade capitalista, a partir, sobretudo, do avanço do neoliberalismo, é precarizado mediante contratos flexíveis, altas jornadas e baixa remuneração. O capitalismo vem convertendo a concorrência e a busca da produtividade num processo destrutivo, gerando uma sociedade dos excluídos e dos precarizados em todo o mundo. No Japão, por exemplo, país que havia introduzido um modelo de “emprego vitalício” para cerca de 25% de sua classe trabalhadora, ameaça extingui-lo para adequar-se à competitividade que reemerge do ocidente “toyotizado” (ANTUNES, 2010). Dessa forma:

Em verdade, estamos presenciando a acentuação daquela tendência que István Mézsáros sintetizou corretamente, ao afirmar que o capital, desprovido de orientação humanamente significativa, assume, em seu sistema metabólico de controle social, uma lógica que é essencialmente destrutiva, onde o valor de uso das coisas é totalmente subordinado ao seu valor de troca (ANTUNES, 2010, p. 37).

Ou seja, desregulamentação, flexibilização, terceirização, são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só conta como parcela imprescindível

para a reprodução deste mesmo capital. No Brasil, essa precarização do trabalho também foi acentuada com o desenvolvimento das políticas neoliberais.

Um dos setores econômicos de Mato Grosso do Sul que emprega parte da população está relacionado à parte agrária. Após a divisão do estado de Mato Grosso e a respectiva criação de Mato Grosso do Sul, no ano de 1977, o estado passou a experimentar um crescimento elevado, especialmente quanto à mecanização da agricultura, à modernização da pecuária e, conseqüentemente, à implementação da agroindústria.

Em 2014, o PIB do estado foi de R\$ 78,9 bilhões, representando 1,2% da participação no PIB nacional, com crescimento real acumulado de 530% no período de 2000 a 2014 (IBGE, 2017). O estado possui uma produção agrícola e agropecuária extensa. A plantaçoão dos principais produtos são: cana-de-açúcar, soja e milho. Essas propriedades estão concentradas nas mãos de latifundiários, que, não por acaso, formam a burguesia dominante no estado.

O processo de modernização do setor agrícola veio acompanhado do controle crescente das empresas transnacionais do agronegócio sobre a agricultura, pela imposição de um padrão tecnológico (sementes, máquinas e agroquímicos) e pela transformação da produção agropecuária em grandes sistemas agroindustriais. Esses processos estão relacionados à consolidação de um sistema agroalimentício ou agroindustrial mundial sob a batuta de grandes empresas multinacionais agroalimentícias, ou seja, os agronegócios (*agrobusiness*) (SILVA, 2015).

De acordo com Sauer (2010), desde os anos 1950 e 1960, quando os programas de modernização agropecuária começaram a ser implantados na América Latina por meio da chamada Revolução Verde, houve alterações profundas no meio agrário, porque ampliou a má distribuição de terras e aprofundou o modelo excludente e concentrador: o processo de modernização provocou um deslocamento de milhões de pessoas do meio rural para os meios urbanos.

Existem no estado grandes concentrações de terras voltadas para a criação, sendo a que mais tem destaque a de bovinos. Observa-se abaixo os dados de sua produção em Mato Grosso do Sul.

Tabela 13 – Produção de bovinos em Mato Grosso do Sul (2007–2017)

Anos	Bovinos
2007	21.832.001
2008	22.365.219
2009	22.325.663
2010	22.354.077
2011	21.553.851

2012	21.498.382
2013	21.047.274.
2014	21.003.830.
2015	21.357.398
2016	21.800.990
2017	21.474.693

Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2019d).

Apesar de existir uma queda nos números a partir do ano de 2008, a quantidade de bovinos no estado não pode ser considerada pequena. Aliás, é um número 10 vezes maior que a população humana de Mato Grosso do Sul. Pelos dados do Censo de 2007, a atividade pecuária tradicional ocupava 76,4% das propriedades rurais, representando 89,2% da área ocupada.

Os dados de 2013 do IBGE apontam que as maiores concentrações de bovinos se encontravam nas mesorregiões: Leste, com 3.130.559 de cabeças de gado (25,9%); Centro-Norte, com 2.713.515 (22,4%); e Pantanal, com 2.538.956 (21%). Além disso, as microrregiões de Dourados e de Campo Grande totalizavam um rebanho de 3.697.408 cabeças de gado (30,6%).

A imagem abaixo ilustra a produção de bovinos por estados e principais municípios do Brasil.

Figura 4 – Efetivo de bovinos em cinco principais unidades da federação e seus municípios produtores



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

O estado de Mato Grosso do Sul encontrava-se, no *ranking* federal, em 4º lugar em relação à produção bovina, estando atrás de Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais. Já os municípios de Corumbá e de Ribas do Rio Pardo destacavam-se, estando, respectivamente, em

2º lugar, com 1,9 milhões de cabeças de boi, e em 3º lugar, com a produção de 1,1 milhão de bovinos. Ou seja, a produção do estado possui relevância em âmbito nacional.

Por outro lado, na região do Pantanal, o impacto ambiental que a produção extensa de bovinos causa no ecossistema é grande. Além do desmatamento, existe uma prática de queimadas da vegetação para ser transformada em pasto, e, muitas vezes, o manejo do fogo sai do controle e grandes incêndios são causados. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), entre 2000 e 2018, estimou-se que uma grande área foi devastada no Pantanal, equivalente a 2,1 mil km². Para os pesquisadores, a perda de vegetação e espécies de animais importantes para a região pantaneira causam sérios danos ambientais que levam à alteração significativa no regime de chuvas e no ciclo natural da água, na drenagem de rios, bacias de inundação, lagos e lagoas, e no equilíbrio climático da região.

Para além de impactos sociais e ambientais, a produção pecuarista também permeia o cenário político de Mato Grosso do Sul. As câmaras de deputados estaduais e federais, o senado e os ministérios são controlados pelos donos dessas terras, que detêm um grande capital. Consoante Silva (2015, p. 159),

As forças conservadoras, sintetizadas no que as organizações sociais chamam bancada dos 3 b (bíblia, boi, bala) que ganharam mais cadeiras no senado federal nas últimas eleições (outubro de 2014), estão em aliança nas mudanças das legislações trabalhistas, questões territoriais, direitos indígenas, questões de previdência social, entre outros, que demonstram perda de direitos adquiridos na Constituição de 1988.

Essa representação política acontece, pois a burguesia detém, quase que exclusivamente, a propriedade de todos os meios de consumo, as matérias-primas e os instrumentos (máquinas, fábricas) necessários à sua produção, controlando, sobretudo, o Estado e, conseqüentemente, sua política. Para mais, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, os bens dos políticos do estado vão aumentando conforme eles são eleitos e/ou reeleitos. Como exemplo, tem-se que o governador do estado dobrou seus bens em 12 anos. Em 2006, quando era candidato a deputado federal, Azambuja registrava R\$ 20,22 milhões; em 2018, já eram R\$ 38,7 milhões — um aumento de 91,4% —, que abarcam 2,7 mil hectares de terras, além de uma dezena de bens como tratores, colheitadeira, pulverizador, um pesqueiro e 2.340 cabeças de boi.

Para conquistar a hegemonia, é necessário que a burguesia agrária esteja presente no cenário político para defender seus interesses, diretamente relacionados a sua reprodução, no caso, a propriedade da terra. Tão ou mais importante é fazer-se presente para defender determinada visão de mundo, de valores, de sociedade (BARROS, 2018).

Além disso, Barros (2018) afirma que burguesia agrária está composta por dois grupos. O primeiro refere-se aos capitalistas empresariais que controlam os meios de produção e a produção de *commodities* para exportação. A eles pertencem cerca de 450 mil estabelecimentos agrícolas, com 300 milhões de hectares. O segundo grupo é formado por proprietários de terras, a maioria improdutivas. Eles estão subjugados às empresas transnacionais que podem comprar ou arrendar essas terras. Contam também com um forte aparato de milícias particulares, jagunços, pistoleiros e com esquema de controle político, econômico, administrativo e judiciário da região onde se localizam suas propriedades.

Dessa forma, a hegemonia do agronegócio é expressa em toda a sociedade brasileira como alternativa correta para produzir, representar politicamente e pensar. As propagandas que disseminam essa ideologia associam o agro como responsável por quase toda a produção alimentícia e de bens materiais dizendo que “agro é vida, agro é tudo”. Segundo Delgado (2017), essa pretensão por absoluta “mercadorização” das terras e a dispensa de qualquer ação de reforma agrária continua de fato autorregulada pelo mercado de terras e arrendamentos rurais, sob olhar complacente do Estado.

A partir da mecanização do campo, o capital concentrou os camponeses nas cidades, quer para serem trabalhadores da indústria, do comércio ou de serviços, quer para serem trabalhadores assalariados no campo (boias-frias). Nesse processo capitalista, a reprodução ampliada do capital desenvolveu-se em sua fase expansiva e destrutiva. O proprietário da terra embolsava duplamente o lucro da atividade industrial e agrícola e da renda da terra gerada por esta. A monocultura se implantou e definiu o campo, transformando a terra num “mar” de cana, de soja, de laranja, de pastagem etc. (OLIVEIRA, 2004).

A produção agrícola de Mato Grosso do Sul está diretamente relacionada a essas formas de produção. A tabela a seguir mostra a evolução da quantidade territorial ocupada pelos principais produtos agrícolas no estado, entre os anos de 2007 e 2012.

Tabela 14 – Total de área plantada de cana, soja e milho, por hectare (ha), em Mato Grosso do Sul (2007–2017)

Anos	Área plantada de cana (ha)	Área plantada de soja (ha)	Área plantada de milho (ha)
2007	191.577	1.718.031	864.306
2008	252.544	1.732.031	987.860
2009	285.993	1.717.436	936.912
2010	399.408	1.732.492	873.861
2011	495.821	1.761.910	999.884
2012	558.664	1.814.136	1.244.808
2013	642.686	1.986.894	1.537.810
2014	639.899	2.157.824	1.595.232

2015	692.300	2.348.973	1.651.260
2016	658.282	2.413.322	1.678.387
2017	661.906	2.620.622	1.831.970

Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2019).

A Tabela 14 expõe um aumento considerável na área plantada de todos os produtos citados, constatando que as grandes plantações predominam no estado. As monoculturas destroem fortemente as florestas, por conta do desmatamento, e de soma, o uso de agrotóxicos traz sérios danos ao solo e à vegetação local. Nesse sentido, retoma-se o pensamento de Mészáros (2011), de que o capital não consegue crescer sem destruir.

Ele não pode separar “avanço” de destruição, nem “progresso” de desperdício – ainda que as resultantes sejam catastróficas. Quanto mais o sistema destrava os poderes da produtividade, mais ele libera os poderes da destruição; e quanto mais dilata o volume da produção, tanto mais tem de sepultar tudo sob montanhas de lixo asfixiantes (MÉSZÁROS, 2011, p. 1010).

O estado insere-se nessa produção desenfreada pelo lucro, e esse modelo agrário-agrícola, que se apresenta como “o que há de mais moderno”, sobretudo por sua capacidade produtiva, na verdade atualiza “o que há de mais antigo” e colonial, em termos de padrão de poder, ao estabelecer uma forte aliança oligárquica entre: (1) as grandes corporações financeiras internacionais; (2) as grandes indústrias-laboratórios de adubos e de fertilizantes, de herbicidas e de sementes; (3) as grandes cadeias de comercialização ligadas a supermercados e farmácias; e (4) os grandes latifundiários exportadores de grãos (PORTO GONÇALVES, 2006).

A ideologia propagada sobre o modelo do agronegócio é que ele tende a gerar desenvolvimento rural, em oposição a um projeto de reforma agrária, que seria considerado “de baixa renda” ou atrasado. Destarte, a superexploração do trabalho, assim como a superexploração dos recursos naturais, amalgama-se na abordagem histórico-concreta do agronegócio brasileiro dos anos 2000 (SILVA, 2015).

Destaca-se também que a maior parte dessa produção de grãos é destinada à exportação. Ou seja, esse modelo teve suas origens no processo de colonização que, historicamente, colocou o Brasil numa posição de fornecedor de matérias-primas para os países ricos, em uma relação explícita de subalternidade ao imperialismo dos países ricos, na atualidade, sob a égide dos organismos multilaterais (SILVA, 2015). Dessa maneira,

A maior parte da produção da soja brasileira vai para abastecer a necessidade de ração dos países da Europa, ainda em forma de grãos. O Brasil processa somente 46,3% da sua produção de soja. A soja expandiu no Brasil, especialmente na região Centro-Oeste, somando vários fatores, entre eles,

clima, baixos preços das terras e políticas governamentais favoráveis. A plantação de soja caracteriza-se pela monocultura, pelo uso intensivo de agrotóxico e baixíssimo grau de ocupação de mão de obra, ou seja, “uma lavoura de soja, mecanizada, numa área de 200 hectares pode ter somente uma mão de obra” (SILVA, 2015, p. 117).

Para Barros (2018), essa avalanche de capital na agricultura foi em decorrência da sua crise desencadeada nos anos 1970, que forjou um novo ciclo de acumulação (a mundialização e a financeirização), integrando o capital em escala mundial por intermédio das empresas multinacionais e transnacionais. Assim, houve uma pulverização do capital, estando ele em todos os lugares onde as empresas se instalaram e ainda se apropriando dos meios de produção nacionais para internacionalizá-los.

No Brasil,

Esse processo de penetração do capital mundializado na agricultura ganhou novo impulso de desenvolvimento a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e na sequência no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando funda-se uma estratégia de retorno no investimento em complexos agroindustriais (já realizados por ocasião da modernização conservadora no período de 1960 a 1980) associados a grande propriedade privada da terra para responder à balança comercial externa. Essa estratégia se consolida através da inserção do capital financeiro na agricultura, sob a prioridade do agronegócio, valorizando o mercado de terras e as exportações de produtos primários (BARROS, 2018, p. 18).

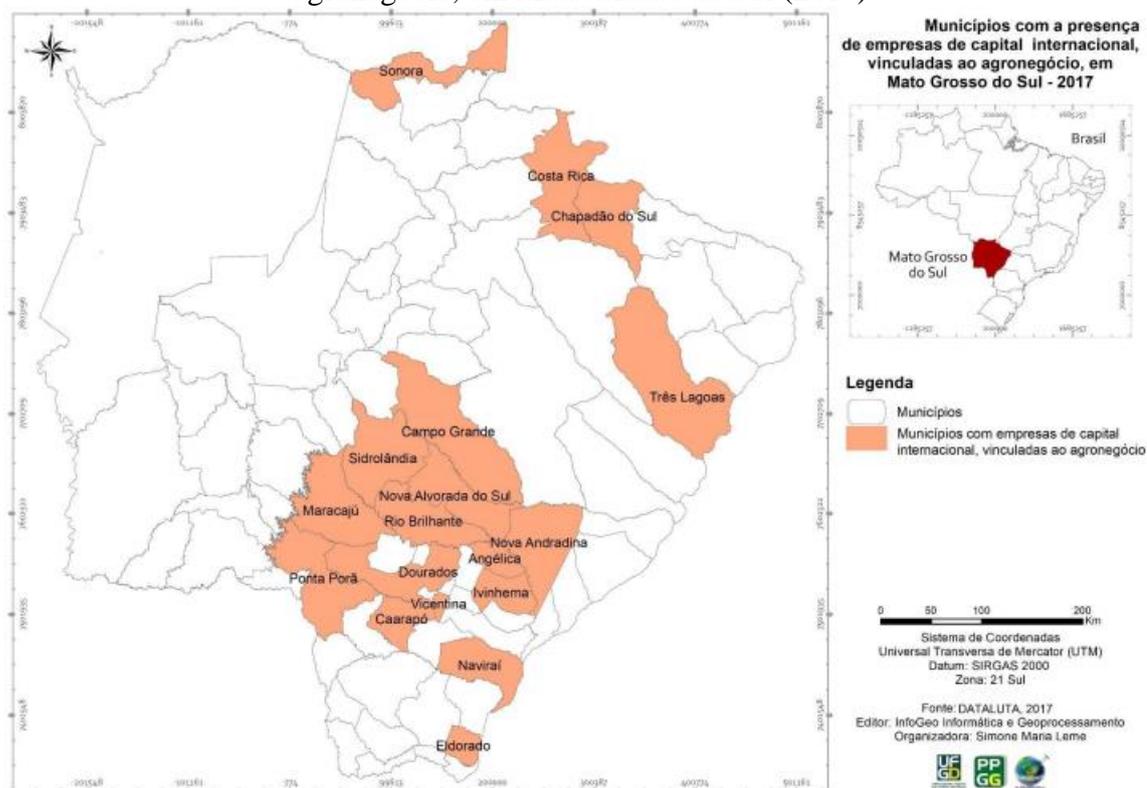
Sobre a agricultura, o capital financeiro tem controlado a produção e a comercialização dos produtos agrícolas a partir da aquisição de empresas de diferentes ramos da produção agrícola por bancos com os excedentes do capital financeiro. Logo, houve um crescimento dessas empresas que tiveram um investimento de capital acumulado, que estava fora dos processos agrícolas, contribuindo para dominarem a produção, o comércio, os insumos, as máquinas agrícolas, os medicamentos, os agrotóxicos, as ferramentas etc. (BARROS, 2018).

Esse modelo de plantação de monoculturas para exportação, com pouca mão de obra humana, é uma das características das *commodities*, que estão diretamente relacionadas ao mercado global, com forte predomínio do capital financeiro, e direcionadas para o mercado externo, desencadeando a concentração da produção em grandes unidades produtoras.

O agronegócio sustenta-se no modelo agroexportador de *commodities*, em grande escala e com uso intensivo de agrotóxicos e transgênicos, não permitindo outra forma de produção agrícola. São complexos agroindustriais com grandes investimentos em tecnologia e mecanização; formas de gestão e controle da força de trabalho assalariada; e ainda, um aparato midiático que dissemina as ideias necessárias para convencer que esse é o único modelo viável de produção de alimentos (BARROS, 2018, p. 20).

No ano de 2017, foram contabilizadas 25 empresas com capital internacional vinculadas ao agronegócio, em Mato Grosso do Sul. Em relação a elas, o estado está na 4ª posição do país, atrás da Bahia, com 36 empresas; Minas Gerais, com 35; e Mato Grosso, com 26. Essas empresas estão presente em 18 municípios do estado: Vicentina, Eldorado, Angélica, Ivinhema, Dourados, Caarapó, Maracaju, Nova Alvorada do Sul, Ponta Porã, Rio Brilhante e Naviraí, localizados na mesorregião Sudoeste; Campo Grande, Sonora e Sidrolândia, da mesorregião Centro-Norte; e Chapadão do Sul, Costa Rica, Nova Andradina e Três Lagoas, na mesorregião Leste. O mapa a seguir ilustra essa discussão.

Figura 5 – Municípios com a presença de empresas de capital internacional vinculadas ao agronegócio, em Mato Grosso do Sul (2017)



Fonte: DATALUTA (2017).

Ou seja, ao analisar o mapa, percebe-se que a maior região com concentração de *commodities* localiza-se na mesorregião Sudoeste. Já fora da região encontra-se, também, o município de Três Lagoas com expressiva concentração. Evidencia-se, ainda, que Mato Grosso do Sul possui diversas terras indígenas, e sua maioria está localizada na parte mais ao sul do estado. Portanto, existe uma grande disputa territorial nessa área, causada pela expansão da

fronteira agrícola, que gera a desapropriação, nessa região, dos povos originários que resistem para não sair de seu território. Dessa forma,

No estado de Mato Grosso do Sul predominam as atividades econômicas do agronegócio e da pecuária. Desde a década de 1970, a expansão da fronteira agrícola no estado invadiu e saqueou territórios tradicionais dos povos indígenas, Guarani e Kaiowá, com o desmatamento de extensas áreas. Houve a diminuição do grande território tradicionalmente ocupado (tekoha guasu) que englobava o cone sul do estado e mais alguns municípios para a criação pelo, à época, Serviço de Proteção ao Índio (SPI), de pequenas reservas, como, por exemplo, em 1924 foi criada a de Caarapó, com 3.594 há (MONDARDO; SEREJO; ESTALIANO, 2019, p. 575).

Por conseguinte, essa expansão do agronegócio sobre as terras indígenas não aconteceu e nem acontece de forma pacífica. Ao apropriar-se do trabalho excedente e da mais-valia, o agronegócio se opõe ao campesinato, seus movimentos sociais, suas lideranças e suas organizações, utilizando os mais diversos instrumentos ideológicos de coerção e violência.

De acordo com o Conselho Internacional Missionário Indígena (CIMI), entre 2006 e 2018, ocorreram diversos assassinatos de indígenas por conta de disputa de terras. Os dados levantados apontam que foram 142 assassinatos entre os povos tradicionais em Dourados, 96 em Amambai, 36 em Caarapó, 15 em Coronel Sapucaia, 14 em Japorã, 12 em Tacuru e 11 em Paranhos.

O controle das terras no sistema capitalista, que pode ou não envolver a apropriação e a administração concreta de territórios, é considerado um meio necessário de acumulação de capital. O que diferencia esse sistema de outras concepções de império é que nele predomina tipicamente a lógica capitalista, embora haja momentos em que a lógica territorial venha em primeiro lugar (HARVEY, 2004). Assim,

É neste ponto que a política territorializada do Estado e do império novamente aparece reivindicando um papel de liderança no drama contínuo da acumulação e superacumulação sem fim do capital. É a entidade política, o corpo político, o mais capacitado a orquestrar os arranjos institucionais e manipular as forças moleculares da acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas que são mais vantajosos para os interesses capitalistas dominantes que operam nesta estrutura (HARVEY, 2003, p. 133).

O capital avança sobre as terras, mas a resistência indígena, camponesa, quilombola, faz-se presente. Inclusive, alguns territórios já foram demarcados no estado, tornando-se reservas indígenas. A luta é desigual, já que muitos proprietários rurais possuem acesso a armas de fogo, dinheiro e influência política; porém ela existe e vai na contramão do sistema.

Sobre os territórios já demarcados, o quadro abaixo mostra as terras indígenas homologadas distribuídas por nome e mesorregiões.

Quadro 10 – Terras indígenas homologadas distribuídas por nome e mesorregiões

MESORREGIÃO PANTANAIS SUL-MATO-GROSSENSSES
Limão Verde – Ipegue/Taunay – Cachoeirinha – Lalima – Pilad Rebuá – Nioaque – Kadiwéu Guatós – Buriti – Tereré
MESORREGIÃO CENTRO-NORTE DE MATO GROSSO DO SUL
Buriti
MESORREGIÃO LESTE DE MATO GROSSO DO SUL
Ofaié-Xavante
MESORREGIÃO SUDOESTE DE MATO GROSSO DO SUL
Caarapó – Taquaperi – Panambi – Dourados – Panambizinho – Cerrito – Porto Lindo – Jarará – Guaimbé – Rancho Jacaré – Sucuriy – Paraguaçu – Pirajuí – Sete Cerros – Jaguaripé – Sassoró Guassuty – Amambaí – Jaguary – Limão Verde – Pirakuá

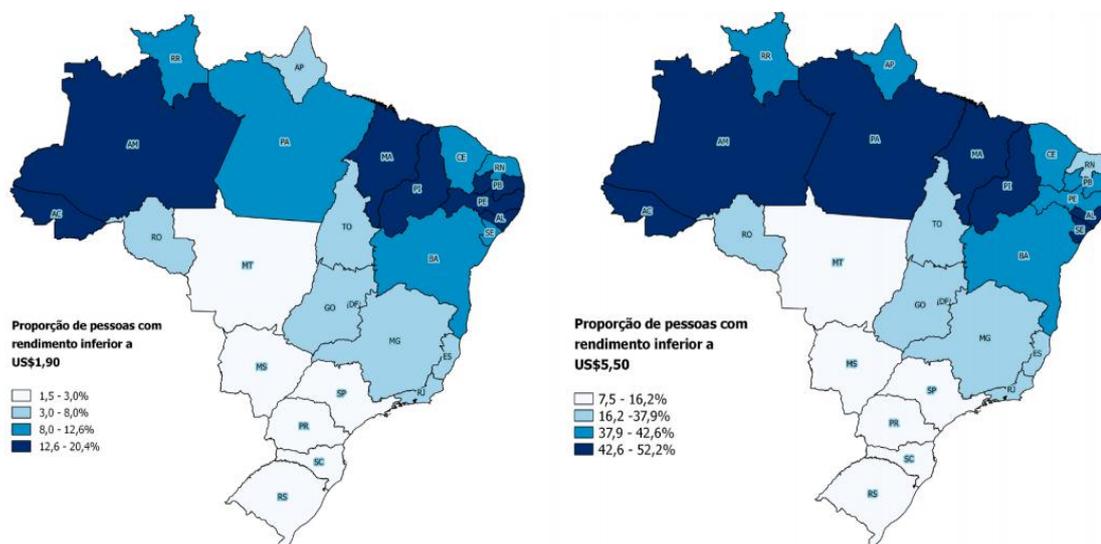
Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2016a).

Como já apresentado anteriormente, apesar da conquista pela homologação de terras indígenas no estado, o conflito agrário ainda é constante, e muitos indígenas vivem sob ameaças de fazendeiros e enquadram-se como parte da população que vive em situação de pobreza. Claro que não é apenas a população indígena que se insere na população de baixa renda em Mato Grosso do Sul. Por isso, é necessário fazer uma discussão sobre os dados da pobreza no estado, e a forma como ela se estabelece em suas regiões, debate da próxima seção.

4.2 A pobreza no estado de Mato Grosso do Sul

Os dados abaixo se referem aos índices de renda por pessoa no país e no MS, em 2018.

Figura 6 – Proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 1,90 e US\$ 5,50, segundo as unidades da federação (2018)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2019a).

Observa-se nos mapas acima que Mato Grosso do Sul estava, em 2018, com a proporção de pessoas com rendimento inferior a US\$1,90 equivalente a 3%, possuindo o mesmo índice de Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No que se refere à proporção de pessoas com rendimento menor que US\$5,50, o estado também possuía os mesmos valores que Mato Grosso, São Paulo e a região Sul. Além disso, os dados indicam que, no Brasil, as regiões Norte e Nordeste são as que mais possuem parte da população com rendimento inferior a US\$ 5,50 e/ou US\$ 1,90.

Apesar de Mato Grosso do Sul não possuir as maiores concentrações populacionais com baixa renda, de acordo com o mapa, os dados referentes à estimativa de famílias pobres ainda são altos no estado. Dessa forma, divididas por mesorregiões, a tabela a seguir mostra as informações sobre as famílias pobres no estado.

Tabela 15 – Estimativa de famílias pobres por mesorregião de Mato Grosso do Sul (2007–2018)

Mesorregião	Estimativa de famílias pobres (2007–2008)	Estimativa de famílias pobres (2009–2011)	Estimativa de famílias pobres (2012–2018)
Pantaneais de Mato Grosso do Sul	13.035	17.685	19.320
Centro-Norte de Mato Grosso do Sul	35.530	50.919	44.179
Leste de Mato Grosso do Sul	17.089	21.902	18.313
Sudoeste de Mato Grosso do Sul	44.805	57.199	56.945

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2021a, 2021b).

Assim, de 2007 a 2019, a região Sudoeste de Mato Grosso do Sul possuía o maior número de famílias pobres, notando-se que esses índices aumentaram durante os anos analisados, indo de 44.805 para o total de 56.945 famílias. Como expresso anteriormente, essa região possui uma grande concentração de população indígena que vive em condições de miserabilidade. Ademais, muitas etnias lutam por demarcações de suas terras, estando constantemente em conflito agrário com fazendeiros da localidade.

É interessante destacar que essa região possui muito investimento de empresas com capital financeiro, como já discutido. Pensando de forma superficial, se existem grandes negócios nessa área, que movimentam milhões de dólares, essa parte deveria ser desenvolvida, com baixos níveis de pobreza. Porém os dados indicam justamente o contrário: era a região mais pobre em 2017, e houve um aumento dessa pobreza até o ano de 2019. Ou seja, todo esse capital investido não trouxe a diminuição das desigualdades. Sabe-se que isso não é o objetivo dessas empresas, mas o que ocorre com a população do estado é que o desenvolvimento local está associado a essas indústrias, isto é, os aparelhos privados de hegemonia criam meios para que a ideologia do agro seja sempre positiva e atrelada ao desenvolvimento. Por exemplo, uma notícia do jornal *Correio do Estado* afirmava que, em 2017, o agronegócio foi o principal responsável por tirar o Brasil da recessão, aumentar as taxas de emprego em Mato Grosso do Sul e trazer desenvolvimento para a população (JORNADA, 2017).

Voltando aos dados da Tabela 15, percebe-se que, mesmo apresentando uma forte produção agropecuária, a mesorregião Pantanal é onde o índice de pobreza teve um índice menor (mas que também continuou aumentando durante os anos aqui investigados). Os números apontam que, em 2007, havia pouco mais de 13 mil famílias pobres; em 2019, esse valor chegou a 19.320 famílias. Não obstante o crescimento da pobreza no estado durante esse período, a região possuía a menor quantidade desse índice. Observa-se que essa área é uma das menos populosas no estado devido à extensa área do Pantanal (partes alagadas e de conservação ambiental), o que talvez possa interferir nesses dados.

4.3 Breve contextualização sobre o direito à educação no estado de Mato Grosso do Sul

Após esse breve panorama econômico do estado, para iniciar a discussão acerca das políticas educacionais, faz-se necessário situar como se deu a organização de Mato Grosso do Sul na questão da educação, desde a sua formação. Após a divisão do estado, nos anos de 1979 a 1982 Mato Grosso do Sul foi administrado por três governadores interventores: Harry

Amorim Costa, Marcelo Miranda Soares e Pedro Pedrossian. Nessa disputa pelo governo na implementação do estado, Fedatto (2004, p. 5) afirma que

A educação foi concebida como uma prestadora de serviços burocrático-administrativos que no discurso e na letra da legislação educacional apresentava-se “neutra” e desvinculada da ação política que necessariamente ia servir. Assim, a utilização do “enfoque sistêmico”, adotado na organização da educação, partia do pressuposto da neutralidade científica e inspirava-se nos princípios da eficiência, eficácia e racionalidade.

Assim, com ações baseadas na “neutralidade”, sem vínculo com a ação política, foi sendo moldada a educação no estado. Nos anos de 1979 e 1980, governou o estado Marcelo Miranda, que criou a SED/MS como órgão executivo central e o Conselho Estadual de Educação como órgão deliberativo. Com total alinhamento ao governo federal (que era militar, pois o país se encontrava em uma ditadura), estabeleceu-se o primeiro Plano Estadual de Educação. Dessa maneira, Bittar (1997) alega que seu conteúdo foi

Típico dos planos formulados pelos governos da ARENA-PDS durante o regime militar, neste predominam tabelas e gráficos, sem qualquer análise interpretativa, evidenciando claramente uma concepção positivista do fenômeno educativo. Para se ter uma idéia o plano ocupava-se das características físicas, demográficas e econômicas do estado através de mapas, tabelas de produção agrícola, de extensão da rede rodoviária, etc. Mesmo na parte intitulada “Características Educacionais” o que se tem são tabelas de delegacias regionais, do número de salas de aula, de taxas de matrícula, e etc. Tudo em números (BITTAR, 1997, p. 51).

Portanto, mesmo com a consolidação de um Plano Estadual de Educação, não houve mudanças significativas nessa área.

Após os governos interventores, o primeiro governador eleito no estado foi Wilson Barbosa Martins, tomando posse em 1983. Quando essa nova administração assumiu, já se encontrava em vigor o Plano Estadual de Educação, com validade para o período de 1981 a 1983. De acordo com Bittar (1997), nesse período a questão educacional ficou definida e consolidada a partir de três documentos: a declaração inicial Educação para Democracia, redigida pela SED/MS para orientar o Congresso Estadual; as propostas aprovadas no Congresso em novembro de 1983, e que foram anexadas ao documento Educação para a Democracia; e o Plano Estadual de Educação, todos seguindo as diretrizes do governo federal.

No cenário brasileiro, a educação tinha sérios problemas durante a década de 1980, tais como: baixo índice de escolarização, deficiência nas ofertas escolares e dificuldades de acesso

ao sistema. Sendo assim, a principal meta do governo de Wilson Barbosa Martins para a educação foi a universalização do primeiro grau no estado (OLIVEIRA, 2000).

O governo tratou as questões sociais de modo superficial e não apresentou propostas superadoras, adotando políticas de caráter “paternalista” e “clientelista”. Segundo Senna,

No período de 1982 a 1990, os governadores Wilson Barbosa Martins, Rames Tebet e Marcelo Miranda, pertenciam ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que se caracterizava com o maior partido de oposição e que no momento tinha como objetivo a luta pela democracia. Porém, entre hesitações políticas e desacertos econômicos, estes governos terminaram por aprofundar os problemas na área da educação (SENN, 2000, p. 63).

Outrossim, Mato Grosso do Sul ficou sem grandes investimentos educacionais, mesmo quando o governo foi assumido por partidos com maior tendência a defender a democracia. A falta de investimentos na educação e de políticas que a consolidassem foram características dessa administração e da seguinte.

Após o fim do governo de Wilson Barbosa Martins, no começo da década de 1990 assumiu Pedro Pedrossian. Consoante Fernandes (2015), o estilo dessa administração priorizava as grandes obras visíveis a olho nu, sem modificar em nada as práticas clientelistas no trato da coisa pública e muito menos a política salarial de algumas categorias.

Sem grandes mudanças e investimentos no campo educacional, Mato Grosso do Sul teve sua trajetória política norteadada por vários acordos e desacordos entre os representantes da “burguesia política”, com destaque para a influência de Pedrossian e Barbosa Martins. Substancialmente, estes dois sobrenomes divergiram e revezaram-se no poder durante vinte e dois anos (MONTIEL, 2010).

Foi apenas no final da década de 1990, mais precisamente no ano de 1999, que foi eleito o governador José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como Zeca do PT. Ele foi considerado pelo seu partido o primeiro representante popular no estado, devido à sua carreira de bancário e fundador do PT.

Sendo assim, a eleição de Zeca do PT no estado representou muito mais do que a vitória do Partido dos Trabalhadores e a vitória de um bancário para o governo do Estado, mas sim um apelo pela mudança e pela necessidade de tentar uma política diferente do que vinha ocorrendo desde 1979 (MONTIEL, 2010, p. 107).

Para Montiel (2010), visando garantir políticas voltadas para a democratização do ensino público, o governo do PT adotou uma conduta de gestão considerada inovadora. O

autodenominado Governo Popular de Mato Grosso do Sul apresentou o projeto político-educacional “ESCOLA GUAICURU: Vivendo uma Nova Lição”, que pretendia inaugurar um momento histórico de mudança política: “Uma ruptura com a tradição educacional no Estado, colocando-se como um marco inicial de um projeto a ser trabalhado coletivamente pelos segmentos que desejam mudanças dentro de uma perspectiva de transformação social” (MATO GROSSO DO SUL, 1999).

Além da mudança na forma de realizar as políticas educacionais, feitas de forma democrática e buscando mudanças sociais, o governo Zeca foi responsável pela Lei do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e pela elaboração de outro Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, ambos formulados em 2003. O Plano tinha como metas:

- a) garantia de ensino fundamental obrigatório a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão dessa etapa de ensino; b) garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; c) ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; d) valorização dos profissionais da educação; e) desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive na educação profissional (MATO GROSSO DO SUL, 2003, p. 6).

Ao serem garantidos direitos educacionais concretos, buscava-se a ampliação e o fortalecimento do sistema educacional de ensino no estado. Concomitante a isso, pretendendo garantir a permanência na escola, o governo Zeca, de 2003 a 2006, reforçou as políticas de renda mínima para as camadas sujeitas à exclusão social. Ademais, a SED/MS apresentou práticas pedagógicas que assegurassem aos alunos sujeitos à exclusão saberes mais significativos e compatíveis com suas necessidades, uma vez que esse governo entendia que repetência, evasão e abandono resultariam em exclusão social (LEWANDOWSKI, 2018).

No caminho de manter os estudantes em ambiente escolar e almejando melhorar os índices da educação, implementou-se em Mato Grosso do Sul o Programa Bolsa Escola. Segundo Mattos (2008), o objetivo era incentivar a entrada e a permanência nas escolas públicas, sobretudo da faixa etária de seis a 16 anos, daqueles que estivessem em condições de baixa renda e de precária situação social e familiar. Esse grupo seria auxiliado a partir do pagamento em dinheiro no valor de R\$ 136,00 por mês. Além disso, os familiares dos beneficiados também participariam de ações socioeducativas para melhor andamento do Bolsa Escola.

De acordo com os dados do Programa em Mato Grosso do Sul, até maio de 2004 o total era de 19.318 famílias (e 52.271 crianças) atendidas. Isso corresponde a 52,8% da demanda

manifestada no cadastro para o conjunto dos 78 municípios existentes na época. Verificou-se, também, que o número de cadastrados correspondeu à grande maioria dos matriculados nas redes públicas estadual e municipal das cidades atendidas.

Nesse sentido, o Bolsa Escola beneficiou diversas famílias, colaborando para a diminuição da evasão escolar e a redução da pobreza em Mato Grosso do Sul. Reflete-se, ainda, que os dois mandatos de Zeca do PT foram voltados para a efetivação de políticas educacionais e públicas.

Com o fim do governo considerado popular, em 2007 assumiu André Puccinelli, do PMDB. Na análise de Bigarella (2015), a ideia de participação nesse governo buscou responsabilizar a comunidade escolar, especialmente, pelo controle dos recursos recebidos pela escola. Houve uma transferência de execução de tarefas, com participação na tomada de decisões, que acarretou uma redefinição de papéis. Os diretores, professores e funcionários administrativos da escola passaram a ser entendidos como prestadores de serviços; os alunos, como clientes, e os pais, como colaboradores. Ou seja,

As políticas educacionais do governo Puccinelli estavam estruturadas em torno de um conjunto de ações que desconsideravam a educação como fenômeno histórico, social, cultural, regional, as condições materiais das pessoas e a organização da sociedade de classes (parte constitutiva do sistema capitalista). Assim, fazendo uma analogia com a análise de Saviani (2002, p. 23), esse governo estabeleceu como mote para as políticas educacionais a “[...] produtividade guiada pelo princípio da racionalidade, que se traduz no empenho em se atingir o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio” (LEWANDOWSKI, 2018, p. 93).

Em outros termos, o governo impôs um modelo empresarial às escolas, buscando atingir altos índices sem grandes gastos e investimentos em políticas educacionais. Todavia, na contramão dessas ações, foi necessária uma adequação dessa gestão ao PNE, com vigência de dez anos, de 2014 a 2024, que pretendia assumir compromissos com a eliminação das desigualdades e o enfrentamento das barreiras para o acesso e a permanência nas escolas.

Mesmo que não fossem as principais metas do governo Puccinelli, todos os estados brasileiros tiveram que assumir um compromisso com o PNE e assegurar minimamente seu cumprimento. Com o objetivo de garantir o direito à educação, o plano incorporou os “[...] princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias” (BRASIL, 2014, p. 9).

Ao nortear as linhas educacionais a serem seguidas no Brasil, buscando garantias de acesso e permanência, além de incentivo aos professores, o PNE norteou também o sucessor de Puccinelli. Em 2015, assumiu a administração de Mato Grosso do Sul o governador Reinaldo Azambuja, depois reeleito e, portanto, governador até os dias atuais (2022).

A visão de educação estabelecida por esse governo continuou com certas características anteriores e fundamentou-se na concepção de “êxito educacional”. Assim, os indicadores da qualidade da educação tornaram-se de grande importância e relacionam-se fortemente com as avaliações externas, como o Ideb e o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS) (LEWANDOWSKI, 2018).

Dessa forma, contanto que os índices educacionais estivessem de acordo com a média nacional estabelecida, o investimento na educação poderia ser cada vez mais reduzido. Um exemplo a destacar foi a política adotada para diminuir o índice de reprovação dos estudantes no estado. O governo, em vez de fortalecer o ensino (com incentivo aos alunos e professores, capacitações, investimento em reforço etc.), passou a não reprovar os estudantes da rede estadual. Esse modelo foi chamado de Progressão Parcial, regulamentado pela Resolução SED/MS n.º 3.556, que não reteria o aluno na mesma série, aprovando-o para a seguinte; porém o estudante poderia “dever” até três matérias, com baixo desempenho, do ano anterior (MATO GROSSO DO SUL, 2019d). Portanto, os índices de reprovação no estado realmente diminuiriam, mas, na sala de aula, o professor contaria com um aluno sem as capacidades básicas necessárias para sua disciplina (que deveriam ter sido obtidas anteriormente), tendo que se adequar a essa nova situação. Os índices ficariam positivos, conforme exigido, mas, na prática, no “chão da escola”, a história seria outra.

Como outras estratégias de ação estabelecidas pelo governo destaca-se que a SED/MS contratou a consultoria pedagógica do professor Pedro Demo, por meio da empresa Tantas Palavras, com o objetivo de ofertar para os professores formação continuada e elaboração de projetos, abrangendo técnicos da SED/MS, coordenadores pedagógicos e docentes da Rede Estadual de Ensino (MATO GROSSO DO SUL, 2016b). Mesmo o estado contando com a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com professores da área da educação reconhecidos nacionalmente, uma empresa de fora foi contratada, oferecendo um modelo de educação que não se aplica à realidade das escolas do estado. O foco das políticas atuais baseia-se, então, nas vontades de governo, sem estarem voltadas para as políticas de Estado socialmente referenciadas (LEWANDOWSKI, 2018).

Esse breve histórico dos governos de Mato Grosso do Sul e suas ações para a educação reforçam que, apesar de o estado ser relativamente novo, poucos governantes consolidaram políticas educacionais sérias que visassem ao fortalecimento da escola pública, à permanência dos estudantes nas escolas, à formação e à valorização dos professores. Claro que existe um movimento de resistência por parte da classe trabalhadora em todo esse processo, mas evidencia-se que ainda são necessários a efetivação e o fortalecimento da educação pública, gratuita e de qualidade no estado.

Dessa forma, é preciso apresentar os dados socioeconômicos de Mato Grosso do Sul, para compreender como o Programa Bolsa Família impacta o estado e quais são seus resultados nas regiões sul-mato-grossenses.

4.4 Os dados coletados sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família no estado de Mato Grosso do Sul (2007–2018)

Perante a alta concentração de riqueza e a má distribuição de renda, os níveis de pobreza no Brasil alcançaram índices inaceitáveis para o padrão econômico e pelos princípios proclamados constitucionalmente. De acordo com o IBGE (2018), o país apresentou 0,539 pelo índice de Gini, ficando entre os dez países mais desiguais do mundo e sendo o único latino-americano da lista.

Nessa perspectiva, considera-se a educação um motor para o rompimento da desigualdade social, capaz de promover a ascensão social da população em condições de pobreza a partir da garantia de elementos da cidadania. Porém a educação também pode ser interpretada como reforçadora da desigualdade social, uma vez que não assegura condições equitativas de acesso, permanência e sucesso escolar para diferentes grupos sociais (SCHNEIDER, 2018).

Assim, percebe-se que a relação entre pobreza e educação não se expressa de modo polarizado ou linear, já que envolve a articulação entre Estado, sociedade, elementos cognitivos, pedagógicos, econômicos, culturais e políticos. Nessa articulação, é imprescindível considerar os mecanismos específicos que atuam nas formas de distribuição dos elementos que constituem a materialização do direito à educação, no sentido de estabelecer a garantia da justiça social (YANNOULAS; SOARES, 2010). Em outras palavras, é necessário olhar para a materialização da política educacional, seus limites, suas contradições, possibilidades de atuação e inter-relações com o conjunto de outras políticas, tendo em vista que a garantia do direito à educação requer meios e condições adequadas e equitativas para que o sistema escolar oportunize

aprendizagens que propiciem mudanças substantivas na vida das novas gerações (GOUVEIA; SOUZA, 2013).

O direito à educação é de responsabilidade estatal, social, e pode ser compreendido basicamente a partir da igualdade de oportunidade de acesso e de permanência na escola, mediante educação com nível de qualidade semelhante para todos (ARAUJO, 2011). Destarte, o reconhecimento da universalidade do atendimento à educação implica que o poder público, titular do dever jurídico, organize-se para fornecer os serviços educacionais a todos, no sentido de ampliar cada vez mais as possibilidades para que todos tenham acesso a esse direito de forma igualitária (DUARTE, 2007).

Embora o direito à educação esteja assegurado perante a legislação brasileira, que definiu meios e princípios para sua materialização, a realidade demonstra que sua efetivação ainda não está totalmente consolidada, sobretudo para a população mais vulnerável da sociedade (DUARTE, 2006, 2007; CURY, 2008). Entretanto, não se pode negar que as lutas sociais pela educação escolar resultaram em avanços significativos, como a proximidade da universalização do ensino fundamental, a disciplinarização do financiamento e a ampliação do ensino médio (CURY, 2008). Ou seja:

O direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades, tanto sociais quanto regionais. Isso inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência e sucesso na escola com nível de qualidade equivalente para todos (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 13).

Portanto, a efetivação da política educacional precisa ser distribuída e apropriada de maneira justa, permitindo que os desfavorecidos socialmente alcancem as condições mais justas possíveis (YANNOULAS, 2013). Desse modo, visando assegurar o direito à uma renda mínima por meio de suas condicionalidades, o Programa Bolsa Família atua de forma a garantir o direito à educação para milhares de famílias.

No caso das ações focalizadas, destinadas à minoria mais pobre, porém com certo grau de articulação institucional, a relação da educação com a assistência social é clara. O pano de fundo é a ideia de compensar um suposto déficit familiar que não permitiria à criança atingir o rendimento escolar médio esperado (reforço escolar, atividades socioeducativas) e evitar que a criança seja pressionada, por exemplo, a gerar uma renda por meio do trabalho, conseqüentemente abandonando a escola (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012, p. 345).

A partir da aquisição de uma renda mensal, criou-se a possibilidade para que essas famílias frequentassem e permanecessem no ambiente escolar, que permite o exercício de um conjunto de direitos da cidadania: cultura, esporte, lazer, certa segurança alimentar, entre outros (DUARTE, 2013). Nesse sentido,

Considera-se que a imposição da frequência escolar como uma condição para o recebimento do valor monetário é uma importante estratégia que embora ainda insuficiente, incentiva e auxilia as famílias vinculadas ao programa a zelar pela frequência escolar dos estudantes. O acompanhamento desta estratégia é o ponto relevante para as políticas educacionais, pois, permite identificar quem são os estudantes pobres que apresentam baixa frequência ou dos que estão fora da escola por falta de políticas, detectando motivos que sinalizam violações dos direitos e mobilizando ações que buscam efetivar o direito à educação para todos (SCHNEIDER, 2018, p. 37).

Entretanto, a permanência na escola dos estudantes em situação de risco e vulnerabilidade social impõe à instituição de ensino que os reconheça como sujeitos de direitos e considere seus saberes, experiências, vivências, espaços sociais e práticas construídas, apresentando às políticas educacionais novos desafios para que o direito à educação seja efetivado (SCHNEIDER, 2018).

Como já discutido anteriormente, uma forma de combater a pobreza dessas pessoas no Brasil foi a criação do Programa Bolsa Família, que distribuiu renda às famílias, mediante condicionalidades.

Isto posto, os próximos dados referem-se ao Programa, mostrando a quantidade de beneficiários em Mato Grosso do Sul.

Tabela 16 – Total de beneficiários do Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul (2007–2018)

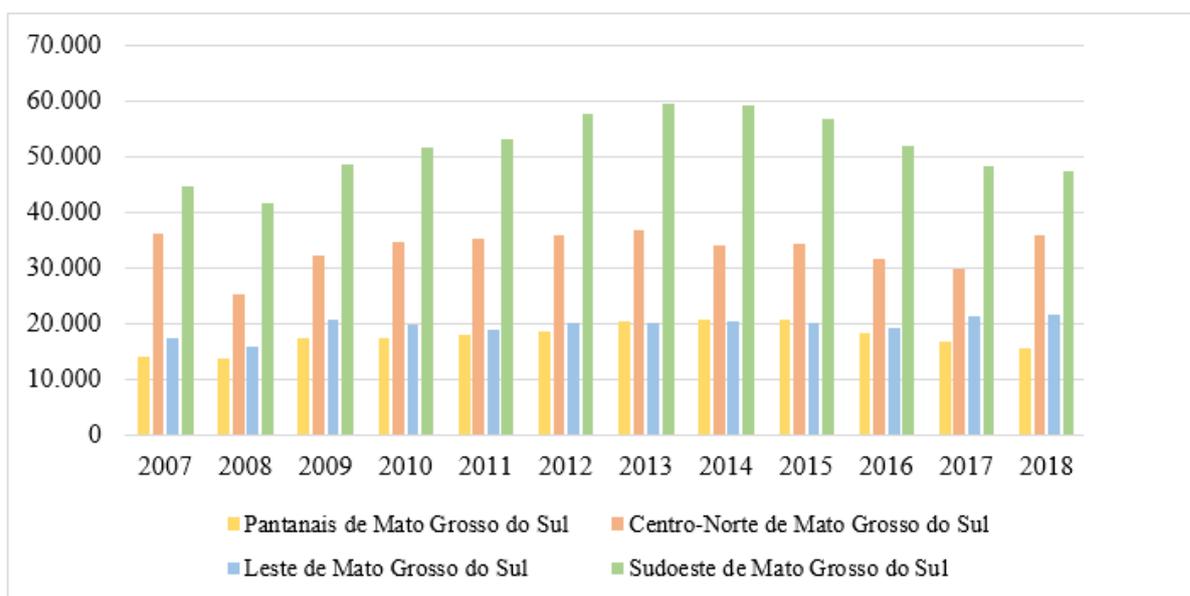
Ano	Total de beneficiários do Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul
2007	176.307
2008	184.269
2009	193.772
2010	192.450
2011	188.958
2012	195.230
2013	187.223
2014	187.913
2015	183.606
2016	174.309
2017	150.025
2018	144.161

Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2019a).

Pode-se perceber que, mesmo com o aumento da estimativa de famílias pobres, citado previamente, o total de beneficiários do Programa Bolsa Família reduziu de 2007 a 2018, indo de 176.307 para 133.714, respectivamente.

Nesse contexto, é necessário observar as informações dos favorecidos pelo Programa Bolsa Família no decorrer de 2007 a 2018, por mesorregião, para melhor compreender sua distribuição no estado. O gráfico a seguir expõe a variação desses valores no referido período.

Gráfico 10 – Beneficiários do Programa Bolsa Família por mesorregião de Mato Grosso do Sul (2007–2018)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2021a, 2021b).

As observações feitas a partir do gráfico apontam que a mesorregião Sudoeste possuía o maior número de beneficiários, e, por outro lado, a Pantanais, o menor. Além disso, ressalta-se que houve um crescimento dos favorecidos entre 2007 e 2015, e uma queda entre os anos de 2016 e 2018. Destaca-se que, conforme discutido anteriormente, foi no ano de 2016 que a ex-presidenta Dilma foi destituída de seu cargo e seu governo foi substituído por outro, que visava a um aprofundamento das políticas neoliberais, não sendo coincidência, portanto, essa redução de beneficiários.

Apesar da redução das famílias inseridas no Programa Bolsa Família, evidencia-se a importância desse benefício, pois é por intermédio dele que muitas pessoas passaram a ter uma renda mensal e a frequentar a escola assiduamente, devido à sua condicionalidade da educação. Aliás, a coleta de dados desta pesquisa obteve os números de beneficiários do Programa Bolsa Família no Mato Grosso do Sul que frequentam a escola, exposto na tabela a seguir.

Tabela 17 – Total de beneficiários do Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul e quantos deles frequentam a escola (2007–2018)

Ano	Total de beneficiários do PBF em MS	Quantidade de beneficiários que frequentam a escola	Quantidade de beneficiários que frequentam a escola, em percentual (%)
2007	176.307	157.460	89,31
2008	184.269	154.109	83,63
2009	193.772	165.092	85,2
2010	192.450	162.841	84,61
2011	188.958	160.675	85,03
2012	195.230	161.006	82,47
2013	187.223	167.344	89,38
2014	187.913	167.665	89,22
2015	183.606	159.333	86,78
2016	174.309	157.603	90,42
2017	150.025	136.828	91,2
2018	144.161	133.062	92,3

Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2021a, 2021b).

Em outras palavras, mesmo com a redução do número de beneficiários, a quantidade daqueles que frequentavam a escola aumentou, passando de 89,31% para 90,41%. Esse acréscimo pode estar relacionado à melhoria gradativa do sistema de acompanhamento da frequência escolar que cada município deveria atualizar frequentemente. Sobre esse assunto, foram obtidos os seguintes dados:

Tabela 18 – Total de municípios de Mato Grosso do Sul em relação ao acompanhamento da frequência escolar (2007–2018)

Ano	Quantidade de municípios sem acompanhamento	Quantidade de municípios com acompanhamento inferior a 30%	Quantidade de municípios com acompanhamento inferior a 75%
2007	0	1	4
2008	0	0	21
2009	0	1	11
2010	0	1	7
2011	0	0	16
2012	1	1	17
2013	1	1	3
2014	0	1	3
2015	0	0	2
2016	0	0	2
2017	0	0	0
2018	0	0	0

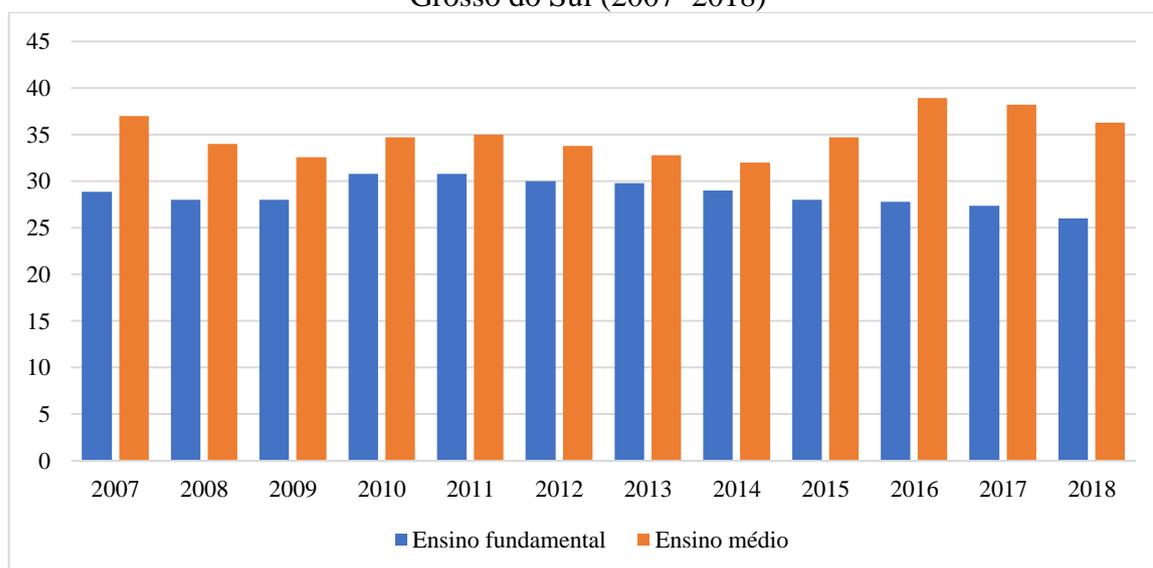
Fonte: Elaboração própria com base em Mato Grosso do Sul (2019b).

A tabela mostra que, a partir de 2013, apenas três municípios tiveram acompanhamento inferior a 75%, e esse número continuou em queda. O aperfeiçoamento dos sistemas *on-line* para lançamento dos dados, tanto nas escolas quanto nas secretarias de gestão do Programa

Bolsa Família, facilitou a manutenção das informações e a fiscalização das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Retomando os resultados relacionados à educação, considera-se pertinente analisar os índices de distorção idade-série em Mato Grosso do Sul, que permite acompanhar o percentual de alunos que têm idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados. Dessa forma, evidencia-se que, entre os anos de 2007 e 2018, houve uma diminuição desses números, porém ainda continuavam altos, conforme mostra o próximo gráfico.

Gráfico 11 – Média de distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio no Mato Grosso do Sul (2007–2018)



Fonte: Elaboração própria com base em Inep (2021).

Ou seja, no último ano, em 2019, o gráfico mostra que cerca de 25% dos estudantes do ensino fundamental estavam com atraso escolar de dois anos ou mais. No caso do ensino médio, esse índice atingiu 32%. Além disso, quando comparado a outros estados do Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tem o maior índice de distorção idade-série. Este pode ser desencadeado por três fatores principais: a repetência, a entrada tardia na escola e o abandono e retorno do discente evadido (SARAIVA, 2014). A Tabela 19 traz esse índice por mesorregiões do estado.

Tabela 19 – Distorção idade-série, por ano, das mesorregiões de Mato Grosso do Sul, nos ensinos fundamental e médio (2007–2019)

Ano	Pantanaís de Mato Grosso do Sul		Centro-Norte de Mato Grosso do Sul		Leste de Mato Grosso do Sul		Sudoeste de Mato Grosso do Sul	
	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino fundamental	Ensino médio
2007	35	48,8	30	38	28,5	39,6	30,9	35,9
2008	32	41	27,9	35	26	33,8	29	32,7

2009	32	40,6	27,8	32	33,8	25	29	32
2010	33,7	42,5	30	33	27	32	31	34,7
2011	33	43	30	34,8	26,8	33	32	34,5
2012	32,7	42	29,9	33,7	27	30,8	31	33
2013	32	41,6	29	33,7	25,8	28,7	30	32,6
2014	31	38,5	29	33,7	24,9	28,5	30,6	32
2015	30	39	27	35,	24,7	29,9	29,5	35
2016	28	45,4	26	39,7	24,9	33	29	38,8
2017	29	48	25	34,7	24,8	35,9	28,8	39
2018	26,9	43,5	24	34,7	23	33	27	36,7
2019	26,9	37,4	23,5	28,7	22	32	25,9	33,7

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2021).

Assim, pode-se observar que todas as regiões tiveram uma redução no índice de distorção idade-série no ensino fundamental e médio, entre 2007 e 2019. A mesorregião Pantanaís, ao longo dos anos, possuiu a maior média do índice no estado, tanto no ensino fundamental quanto no médio. Nota-se que essa região está no meio do Pantanal e é formada por muitas propriedades rurais, comunidades ribeirinhas e poucas escolas, isto é, o acesso à sala de aula, muitas vezes, não acontece.

Para melhor compreensão desse índice, Machado e Gonzaga (2007) analisaram o efeito da renda e da educação dos pais sobre a existência da defasagem idade-escolaridade, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios feita pelo IBGE. Os autores utilizaram modelos combinados a variáveis instrumentais e constataram que há uma redução na probabilidade de distorção idade-série quando a renda e a educação dos pais são maiores.

Os pesquisadores Pontili e Kassouf (2007) também investigaram essas características em suas pesquisas a partir de dados do Censo Escolar do IBGE e afirmaram que, quanto maior a renda, menores são as chances desse atraso acontecer.

Não se pode afirmar que o Bolsa família em Mato Grosso do Sul consegue reverter esses índices de distorção idade-série, mas é claro que o Programa garante uma renda mínima para os estudantes e suas famílias, além de, obrigatoriamente, inseri-los em ambiente escolar.

Em geral, dos dados analisados, pode-se destacar que a maior concentração de beneficiários se encontra na região Sudoeste, que é a região de Mato Grosso do Sul que possui a maior população. Pode-se dizer que o crescimento acelerado das cidades e sem um planejamento social leva ao aumento tanto da população quanto do número de pessoas em situação de pobreza. Além disso, constatou-se um aumento no número de beneficiários que frequentavam a escola no estado, e que a maioria de seus 79 municípios mantinha um

acompanhamento da frequência escolar dos alunos, o que era importante não só para a manutenção do benefício, mas também para que o próprio estudante fosse frequente na escola, sendo inserido cada vez mais nela.

Os dados e toda a discussão feita nesta tese mostram que a educação e o Bolsa Família estão interligados, afinal a educação é um ato político e, como tal, tem papel no enfrentamento da pobreza. Apesar de serem práticas distintas, educação e pobreza se aproximam e configuram-se como modalidades da prática social. Na sociedade de classes, marcada por interesses antagônicos, essas modalidades possuem dependência recíproca. Há, contudo, uma relativa autonomia por parte da educação, que permite colocá-la a serviço dos interesses dos educandos, de modo a potencializar sua prática política (SAVIANI, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira observação a ser feita sobre esta tese foi que, durante o seu desenvolvimento, o mundo passou por uma pandemia de COVID-19. Este vírus impactou profundamente a humanidade pois sua transmissão era rápida e com altos índices de mortalidade da população contaminada. O mundo e, conseqüentemente, o Brasil tiveram que passar por um isolamento social em busca de diminuir sua transmissão. Isso impactou o trabalho de todos, as pesquisas, as atividades cotidianas, as escolas e todas as formas de interação social.

A pesquisadora, enquanto professora, teve uma sobrecarga de trabalho, devido ao modelo proposto de escola que a pandemia criou e uma sobrecarga mental instaurada pelas ruins condições laborais e pelo medo de ser e de ter amigos e familiares contaminados pelo vírus. Além disso, o período pandêmico foi governado por um presidente negacionista que tornou esse momento ainda mais assustador e desafiador. Esse fato refletiu diretamente no processo de escrita desta pesquisa.

Sobre a tese propriamente dita, a discussão sobre as políticas sociais é ampla e complexa. Na atual sociedade capitalista, em que a exploração se faz por base do sistema, a igualdade nunca será um objetivo a ser realmente alcançado. Nesse sistema, quanto maior o grau de exploração, maior será o lucro obtido por uma pequena parcela de pessoas que dominam os meios de produção, controlam o Estado e pouco interesse possuem na igualdade social.

O Estado burguês atende aos interesses da classe dominante e não atua com neutralidade, e as políticas sociais são efetuadas dentro deste sistema; porém não se pode descartar a luta de classes nas conquistas de direitos sociais. A política social transita entre as duas categorias que constituem o modo capitalista: o capital e o trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que atendem às necessidades do capital, devem produzir algum grau de satisfação às necessidades do trabalho.

Buscando aprofundar essa temática, a primeira parte desta tese trouxe o que foi escrito sobre a discussão do tema “Programa Bolsa Família” e educação segundo dados do BDTD, mapeando uma parte do que foi escrito de 2007 a 2018. Os textos encontrados mostraram como a ampla discussão do assunto é relevante e importante para o contexto acadêmico.

Além disso, destacou-se que a ampliação do acesso às políticas educacionais a partir de 1988 inseriu a classe trabalhadora em diversos níveis de ensino do país. O governo de Fernando Henrique Cardoso reforçou o neoliberalismo no Brasil, privatizando diversas estatais e deixando o país com altos índices inflacionários. Devido às mudanças ocorridas tanto no campo social como no econômico, surgiram novos desafios para o Estado, principalmente com o

agravamento de problemas sociais. Dessa forma, estratégias foram adotadas no governo sucessor de Fernando Henrique Cardoso para atingir os segmentos mais vulneráveis da população, com a finalidade de amenizar a pobreza e a desigualdade social.

O ex-presidente Lula também se aliou ao capital, mas teve um investimento em políticas sociais “nunca antes visto na história deste país”. Retoma-se o afirmado anteriormente, que as políticas sociais no regime capitalista diminuem o grau de exploração que esse sistema, por ele mesmo, impõe. Mas no movimento de contradição, ressalta-se que essas mudanças sociais também podem e devem ser tidas como conquistas, afinal, para que a classe trabalhadora supere sua autoalienação, ela precisa ter condições materiais mínimas. O ex-presidente Lula deixou seu cargo com 85% de aprovação, porém quando proporcionou um maior poder de consumo para população brasileira, o ex-presidente criou uma classe média com pensamentos burgueses (sem os meios de produção) e uma nova classe trabalhadora cercada pelo imaginário de consumo da classe média. Isso impactou profundamente a gestão do governo posterior liderado pela ex-presidenta Dilma Rousseff.

Dilma continuou o modelo desenvolvimentista brasileiro, entretanto seu governo teve que lidar com uma burguesia altamente conservadora que, aliada com a ascensão econômica de boa parte de trabalhadores (também conservadores), desencadeou um golpe em 2016, deixando o país nas mãos do começo de uma era de destruição da conquista de todos esses direitos.

O governo golpista do ex-presidente interino Michel Temer aprofundou o neoliberalismo brasileiro e consolidou reformas educacionais e trabalhistas que levaram à perda de direitos e ao aprofundamento das desigualdades sociais. Dentre essas medidas, destacou-se a PEC n.º 241/2016 (teto de gastos) que propunha congelar o crescimento dos gastos públicos fixando por até 20 anos, um limite para as despesas; a reforma do trabalho também foi destacada, a partir das leis de n.º 13.467/2017 e n.º 13.429/2017 criando meios que retiraram a proteção do trabalhador e citou-se também a Reforma do Ensino Médio que impactou diretamente na educação pública brasileira, segregando ainda mais os estudantes pobres que foram sendo incentivados a irem cada vez mais para o mercado de trabalho ao invés de continuarem seus estudos.

Além disso, esse governo “abriu alas” para que uma burguesia altamente conservadora e negacionista assumisse o comando do país em 2018. Apesar desta tese não relatar esse período, durante este doutoramento a gestão desse governo impactou diretamente as pesquisas no país com corte de bolsas e verbas destinadas para estas. Esta pesquisa foi impactada diretamente pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Social, que divulgava dados sobre

o Bolsa Família de fácil acesso. Com o governo Bolsonaro esses índices precisavam ser solicitados em um site específico o FalaBr e nem sempre eram enviados conforme solicitados.

Além do mais, com o corte de gastos em pesquisas, o censo brasileiro feito regularmente de dez em dez anos foi adiado e muitos dados não foram encontrados atualizados. Este governo que atuou contra a ciência trouxe atrasos e consequências em diversas áreas, sobretudo na pesquisa científica.

Retomando a discussão, sobre os diferentes governos brasileiros notou-se que durante seus mandatos ocorreram muitas mudanças na implementação das políticas sociais. O governo do ex-presidente Lula enfatizou essas políticas e em seu mandato foram criados diversos programas como o Renda Mínima, Bolsa Escola, Benefício de Prestação Continuada, Vale Gás entre outros anteriormente discutidos. Todos eles foram unificados e em 2004 com a lei nº 10.836 institucionalizou o Programa Bolsa Família. Ou seja, até a sua consolidação diversos foram os programas implementados e os caminhos percorridos para que ele se efetivasse e se tornasse o maior programa de transferência de renda da América Latina.

As condicionalidades do PBF foram discutidas e trouxeram questionamentos para os pesquisadores sobre sua necessidade e relevância. O Estado a consolidou em três aspectos: o educacional, o da saúde e o da assistência social, ou seja, era necessário cumprir as condições estabelecidas pelo Programa, nessas três áreas, para que o benefício fosse garantido.

A questão do direito à educação, tão debatido e tão necessário ao povo brasileiro, apresenta-se no cenário político há muito tempo. Mas como garantir o acesso à educação para a população que não tem as mínimas condições de vida asseguradas? Como garantir o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas se suas famílias não têm salário digno, não têm moradia, não têm, muitas vezes, condições de alimentar seus filhos? Essas questões reafirmam a importância de o direito à educação ser discutido juntamente com outras políticas públicas, incluindo as políticas de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa Família.

O debate sobre as políticas sociais e o Programa Bolsa Família afirmaram a grandeza do Programa, e a forma como ele se consolidou juntamente com suas condicionalidades referentes a saúde, educação e assistência social. Esse Programa distribuiu renda para milhares de pessoas que se encontravam em situação de miserabilidade, auxiliando diversas famílias pelo país. Esses dados foram aprofundados no estado de Mato Grosso do Sul, que se caracteriza por ser um estado agrário e conservador.

Dentre os vários dados da pesquisa, apontou-se que, dos anos de 2007 a 2018, a pobreza em Mato Grosso do Sul aumentou; a mesorregião com maior número de beneficiários do Programa era a Sudoeste (região com forte atividade agropecuária e com grande concentração

de terras indígenas); houve uma redução no índice de distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio (que não podemos concluir que tenha sido efeito do Programa); e entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, a quantidade daqueles que frequentavam a escola aumentou.

Conclui-se que o Programa Bolsa Família trouxe uma renda monetária mensal para uma parcela da população sul-mato-grossense que antes não a possuía, e os dados quantitativos apontam a inserção dos beneficiários nas escolas, sobretudo pela condicionalidade da educação imposta. Não se pode afirmar que o Programa desenvolveu a educação em Mato Grosso do Sul, mas não se pode negar que ele foi um aliado importante para todas as políticas sociais.

Na atual sociedade, em que o neoliberalismo massacra o direito dos trabalhadores e onde existe tanta exploração e miséria, o mínimo de renda distribuída é necessário. Ademais, a falta de renda não é marcada apenas pela incapacidade de consumir bens básicos; ela é mais séria, pois cria estratégias de sobrevivência que agridem a dignidade e os direitos de milhares de cidadãos que vivem em condições de extrema miséria.

Por fim, ressalta-se que, no decorrer desta pesquisa, em 2021, o Programa Bolsa Família deixou de existir. Sob um governo fascista e retrógrado, um novo tipo de programa foi criado: o Auxílio Brasil. Este não vincula o beneficiário a nenhuma condicionalidade, interrompendo a relação dos beneficiários com a educação, por exemplo. Além do mais, esse novo auxílio aumentou o valor monetário da renda recebida, justamente em um ano eleitoral. Porém, com muita luta, estudos e movimentações da parte da sociedade que se coloca contra a hegemonia do capital, espera-se que estes sejam os últimos dias desse desgoverno (esta tese está sendo escrita no meio do processo eleitoral, mais precisamente a três dias da eleição do segundo turno para presidente, e a ânsia por dias melhores bate à porta). As lutas não se encerrarão, mas a utopia está no horizonte, fazendo com que não deixemos de caminhar.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves de. O nacionalismo de Vargas ontem e hoje. *In: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). As instituições brasileiras da era Vargas*. Rio de Janeiro: UERJ, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- ANDRADE, Antonia Costa. **Os governos FHC e Lula e a ressignificação do neodesenvolvimentismo: oReuni**. Tese. (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, 2013.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “o problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 39, abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/bC4kV7mHZJJpvJS7bnzQQ7x/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. *In: Congresso da SOBER*, 41., Juiz de Fora, 2003. **Painel [...]**. Juiz de Fora: SOBER, 2003. Disponível em: http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14122. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BIGARELLA, Nadia. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999-2014)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.
- BITTAR, Marisa. **Mato Grosso do Sul: do Estado sonhado ao Estado Construído (1892-1997)**. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.
- BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 5.209, de 17 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso em: 4 jun. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema de acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família: manual do usuário**. Versão 4.1. Brasília, DF: MEC, 2006a.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/frequenciaescolar.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Saiba mais sobre o Sistema Presença Ajuda**. Brasília, DF: MEC, 2006b. Disponível em: <http://tutorialpresenca.mec.gov.br/saiba-mais-sobre-o-sistema-presenca-ajuda-operador-escolar.html>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: MDS, 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Manual de gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal**. 1. ed. Brasília, DF: Senarc, 2012. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/manual_cadastro_unico.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família, transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social**. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_Programa_Bolsa_Familia_2015.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Frequência de alunos do Bolsa Família revela bom resultado**. Brasília, DF: MEC, 2021. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=54371:frequencia-de-alunos-do-bolsa-familia-revela-bom-resultado&catid=211&Itemid=86. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Relatório da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família**. Brasília, DF: MEC, 2021a.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Demonstrativo do Programa Bolsa Família** — 2007 a 2019 – MS. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021b.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família**: o programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 17 mar. 2018.

CARVALHO, Laura Barbosa de. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

CIMI. **Violência contra os Povos Indígenas no Brasil** – Dados de 2018. Relatório. Brasília, DF: CIMI, 2019

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 48, p. 205-222, dez. 2008.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DELMONDES, Asheley Godoy. **O vencimento salarial dos professores da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (2006-2013)**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

DOMINGUES, Mauro Petersen. Junho de 2013: E não eram mesmo só R\$ 0,20! **Centro de Política Comparada**, Vitória, 2016. Disponível em: <https://cpc.ufes.br/conteudo/junho-de-2013-e-nao-eram-mesmo-so-r-020>. Acesso em: 18 jan. 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2021.

DUARTE, Natalia de Souza. O impacto da pobreza sobre Ideb: estudo multinível. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 237, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/9rCJD4RtTJm5F8qVYfBc4SM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

FEDATTO, Nilce Aparecida da Silva. A gestão educacional em perspectiva histórica: em foco o estado da questão em Mato Grosso do Sul. **Série Estudos**, Campo Grande, n. 18, 2004.

Disponível em: <https://serieucdb.emnuvens.com.br/serie-estudos/article/view/471>. Acesso em: 4 maio 2021.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Direito à educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 327-345, maio/ago. 2013.

FERNANDES, Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Gestão de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera municipal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 45 n. 155 p. 118-137, jan./mar. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relação entre educação e estrutura econômico social capitalista. São Paulo: Cortez, 1984.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 836-855, set./dez. 2013.

GUIMARÃES, José Luiz. Do FUNDEF ao FUNDEB: Uma breve reflexão sobre as recentes mudanças no financiamento da educação brasileira. **Acervo Unesp**, 2010. Disponível em: http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/35/3/D03_FUNDEFaoFUNDEB.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

IBGE. **Cidades e estados**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms.html>. Acesso em: 8 jan. 2021.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua 2019**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019b.

IBGE. **Mapa de pobreza e desigualdade**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/pesquisa/36/30246>. Acesso em: 8 jun. 2020.

IBGE. **Mato Grosso do Sul**. Rio Janeiro, RJ: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>. Acesso em: 8 jun. 2021.

IBGE. **Estimativas preliminares para os anos intercensitários dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SGEP/Datasus**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2021. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popmg.def>. Acesso em: 4 maio 2021.

INEP. **Censo da Educação Básica 2010**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

INEP. **Censo da Educação Básica 2020**. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

KASSOUF, Ana Lúcia. Evolução do trabalho infantil no Brasil. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 9 n. 27, p. 9-45, jan./abr. 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 maio 2021.

KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223441>. Acesso em: 18 out. 2022.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Texto para discussão n. 596. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2004.

LEWANDOWSKI, Alessandro Gomes. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024): direito à educação expresso na meta 2 e na estratégia 2.4**. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2018.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230058>. Acesso em: 15 out. 2022.

MACHADO, Eliel. Governo Lula, neoliberalismo e lutas sociais. **Lutas sociais**, São Paulo, n. 21/22, p. 23-34, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18598/13797>. Acesso em: 15 out. 2022.

MARTINS, Barby de Bittencourt. **Do Fome Zero ao Bolsa Família: da emancipação ao assistencialismo?** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1984 v. 1. tomo I.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **O ensino médio na Escola Guaicuru: proposta político-pedagógica para Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: SED, 1999.

MATO GROSSO DO SUL. **Gerência de unidades de conservação**. Campo Grande, MS: IMASUL, 2016a. Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/setores/gerencias/unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 24 jun. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Perfil estatístico de Mato Grosso do Sul 2016**. Campo Grande, MS: SEMADE, 2016b. Disponível em: http://www.seinfra.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Perfil_Estat%C3%ADstico_MS_2016.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Acompanhamento educação dos beneficiários**. Campo Grande, MS: SED, 2019a.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Total de municípios com relação ao acompanhamento da frequência escolar**. Campo Grande, MS: SED, 2019b.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. **Economia de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: Semagro, 2019c. Disponível em <https://www.semagro.ms.gov.br/economia-de-mato-grosso-do-sul-tem-a-6a-maior-taxa-de-crescimento-no-pais/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. **Perfil estatístico de Mato Grosso do Sul 2019**. Campo Grande, MS: Semagro, 2019d. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Perfil-Estat%C3%ADstico-de-MS-2019.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

MONTIEL, Larissa Wayhs Trein. **A tessitura do direito à educação em Mato Grosso do Sul**: um estudo da trajetória do Plano Estadual de Educação (1983-2003). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no brasil. São Paulo, SP: Xamã, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>. Acesso em: 26 ago. 2021.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta. **Vertentes**, São João del-Rei, n. 33, 2009. Disponível em: http://www.ufsj.edu.br/vertentes/edicao_33.php. Acesso em: 17 ago. 2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política social**: temas e questões. São Paulo, SP: Cortez, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

PINHEIRO, Jair. Três tipos de candidatura no pleito eleitoral de 2002: oposicionista, governista e continuísta. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 9/10, p. 9-18, 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18969>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2021.

PONTILI, Rosangela Maria; KASSOUF, Ana Lúcia. Fatores que afetam a frequência e o atraso escolar, nos meios urbano e rural, de São Paulo e Pernambuco. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 27-47, jan./mar. 2007.

RAMOS, Géssica Priscila. **O outro lado da valorização no FUNDEF**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2008.

RICCI, Rudá. Lulismo: três discursos e um estilo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 15/16, p. 171-183, 2006.

SADER, Emir (org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo: Rio de Janeiro, RJ: FLACSO Brasil, 2013.

SALLES, Roberto de Souza *et al.* Reuni e seus impactos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES): uma análise da admissão de docentes de 2007 a 2017. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 310-335, jan./abr. 2020. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/101107/57020>. Acesso em: 15 out. 2021.

SAVIANI, Demerval. A política educacional no Brasil. *In*: BASTOS, Maria Helena Camara; STEPHANOU, Maria. **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. 43. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2018.

SAVIANI, Demerval. **A lei da educação: LDB: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 27, n. 1, p. 7-28, 2014.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **FUNDEF: uma revolução silenciosa**. Rio de Janeiro, 2000. p. 1-23. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/REVOLUCAO.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SENNA, Ester (org.). **Política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais**. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2000.

SILVA, Leandro Otavio. **Dinâmica territorial da rede urbana na mesorregião centro-norte do estado de Mato Grosso do Sul**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, dez. 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/630/63013517006.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SILVA, Sandra Procopio da. **As mulheres do assentamento Émerson Rodrigues/MST: os desafios na produção de alimentos e a construção da soberania alimentar**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

SILVA, José Graziano; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, SP: Cortez, 2004.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, 2015. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-102/#58f718848becd>. Acesso em: 27 out. 2022.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011–2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2002.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 maio 2021.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte. UFMG, 1999. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 11, n. 2, p. 88-90, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8644046>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VERHINE, Roberto E.; ROSA, Dara Leal. Fundef no Estado da Bahia. **Gestão em ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 107-118, dez. 2003.

VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a política social. In: VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social: contratualismo e a política social**. São Paulo, SP: Cortez, 2004. p. 116-125.

VIEIRA, Evaldo. **A república brasileira 1951-2010 – de Getúlio a Lula**. São Paulo, SP: Cortez, 2015.

YANNOULAS, Silvia Cristina (coord.). **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília, DF: Liber Livro, 2013.

YANNOULAS, Silvia Cristina; ASSIS, Samuel Gabriel; FERREIRA, Kaline Monteiro. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 329-351, maio/ago. 2012.

YANNOULAS, Silvia Cristina; SOARES, Kelma Jaqueline. Educação e pobreza. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga (org.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, [s. l.], n. 4, ano 3, p. 144-159, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/08.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.