

# PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA E CONTRAPARTIDA EDUCACIONAL: A REINTERPRETAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS BRASILEIROS<sup>1</sup>

Julio Cesar TORRES\*

- RESUMO: O artigo tem como objetivo abordar o processo de universalização dos mínimos sociais no Brasil, através da unificação das políticas de transferência de renda do Governo Federal com a criação do Programa Bolsa-Família em 2004, enfatizando-se a exigência da contrapartida educacional dos beneficiários. Procuramos contextualizar o estudo a partir da assim denominada nova questão social sugerida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995) e, ainda, de que maneira o pressuposto de se exigirem contrapartidas das famílias assistidas para a concessão de benefícios sociais poderia estar representando uma reinterpretação do paradigma clássico de Welfare State. O texto aborda o processo de migração das famílias atendidas pelo Bolsa-Escola (Ministério da Educação) para o âmbito da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).
- PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa-Família; Contrapartida Educacional; Direitos Sociais.

## Introdução

Quando pensamos um processo de universalização do acesso à educação formal, sobretudo no campo da educação básica, mister se faz atentarmos para a garantia de condições socioeconômicas mínimas para a manutenção plena do educando em sua trajetória educacional.

Muito embora, na história das políticas sociais, não sejam tão recentes os primeiros registros que contemplam os mínimos sociais como forma de atendimento às necessidades básicas do cidadão moderno, no caso brasileiro é no período pós-Constituição de 1988 que essa discussão assumiria parcela significativa da agenda política nacional.

---

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação pelo Centro Universitário Moura Lacerda (CUML), Ribeirão Preto, SP, Brasil. E-mail: [tjulio@hotmail.com](mailto:tjulio@hotmail.com).

<sup>1</sup> Texto relacionado à comunicação apresentada no 31º Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), Caxambu-MG, em 2007.

Nossa atual Carta Constitucional descreve, em seu art. 206, I, que “o ensino será ministrado com base no princípio da igualdade de condições para o acesso e *permanência na escola*.” (grifo nosso). Dentro ainda de uma visão que considera a intersectorialidade no planejamento das políticas governamentais, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal n. 8.742/93) – prevê:

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

Este trabalho tem como objetivo abordar o processo de universalização dos mínimos sociais no Brasil, através da unificação das políticas de transferência de renda do Governo Federal com a criação do Programa Bolsa-Família em 2004, enfatizando-se a exigência da contrapartida educacional dos beneficiários. Contextualizamos o estudo a partir da nova questão social sugerida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995), investigando de que maneira o pressuposto de contrapartidas das famílias assistidas pelos benefícios sociais poderia exprimir uma reinterpretção do paradigma clássico de *Welfare State*.

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

### **O debate da renda social mínima ou renda cidadã**

Vem ganhando corpo, nos últimos tempos, um novo mecanismo de universalização e complementação da renda dos cidadãos, a chamada *alocação universal* que, na literatura política e econômica recente, assume o nome de renda social mínima ou renda cidadã. Essa política é compreendida como sendo uma transferência, por parte da sociedade, de alguma forma de ganho a

indivíduos, independentemente de sua contribuição na produção direta da riqueza social, ou seja, seria o direito do cidadão a uma renda sem, necessariamente, ter desenvolvido um trabalho de forma direta. Seria a idéia da apropriação, por parte da sociedade estruturalmente excluída, da *riqueza socialmente produzida*.

Chama atenção o contraste entre o *Welfare State* de caráter clássico (Estado de Bem-Estar Social) e esse novo paradigma de universalização do acesso aos seguros sociais<sup>2</sup>, uma vez que a concepção da renda social mínima caracteriza-se pelo direito irrestrito a certos benefícios sem o indivíduo haver necessariamente contribuído para o sistema de seguridade social, o que representa, de antemão, um enorme diferencial ao modelo anterior.

O fundo público que financiaria tais serviços sociais seria constituído pelas contribuições rateadas pelo conjunto da sociedade. Outra grande novidade em questão é que, através também desse fundo social administrado pelo Estado, a renda social mínima constitui-se em um mecanismo de transferência de moeda e não de um Serviço Social específico, como habitualmente podemos observar nas políticas sociais tradicionais.

Assim, a renda social mínima poderia ser encarada como a possível constituição de um novo modelo de intervenção na questão social, pois se constituiria em um outro padrão de política socioeconômica. Alguns questionamentos são colocados a respeito da vinculação teórica e ideológica de tal propositura:

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

---

<sup>2</sup> Entende-se, aqui, por seguros sociais o conjunto de benefícios previstos nos sistemas de proteção social com o intuito de cobrir os riscos sociais dos indivíduos nos momentos de incapacidade para o trabalho, tais como infância, velhice, invalidez, doenças, acidentes de trabalho, desemprego etc. Como regra geral, na maioria dos países, o acesso a tais benefícios sociais estaria vinculado a uma prévia contribuição financeira compulsória ao sistema nacional de seguridade social.

A despeito dessa indagação colocada por Sposati (1997), precisaríamos estar atentos em relação à política de renda social mínima no que diz respeito à sua definição teórico-conceitual no campo das ciências sociais. Longe de ser classificada simplesmente como uma política econômica, já é dado como fato que a renda social mínima interfere diretamente no padrão de seguridade social e de cidadania da sociedade (SPOSATI, 1997). Assim, seu estudo envolveria, necessariamente, uma dimensão multidisciplinar, abordando não somente questões econômicas, mas também aspectos políticos, sociais, antropológicos e de ordem filosófica.

Um outro aspecto importante relacionado a essa política de garantia de uma renda social mínima é o fato de que, freqüentemente, a mesma vem recebendo também a denominação de *renda cidadã* ou *renda de cidadania*.

O que está implícito nessa denominação é a relação que se estabelece entre *exclusão/inclusão social* e *cidadania*. Na sociedade capitalista vigente, o acesso à cidadania seria determinado pela renda de seus cidadãos, proporcionada pelo lugar ocupado na *divisão social do trabalho*, o que, de alguma forma, determinaria sua forma de participação no mundo das mercadorias, ou seja, na esfera de uma dada economia de mercado.

Dessa forma, especular-se-ia que políticas de garantia de uma renda social mínima poderiam contribuir para uma *(re)inserção* de cidadãos excluídos do universo do consumo privado capitalista. Nesse sentido, O'Connor (1977) já observara a problemática da exclusão social característica da sociedade capitalista moderna:

Incapazes de conseguir emprego nas atividades monopolistas, mediante a oferta de sua força de trabalho a taxas salariais abaixo das vigorantes, desempregada, subempregada, ou empregada a baixos salários no setor competitivo, a população excedente cada vez mais fica dependente do Estado. (p. 167).

Destarte, outro aspecto a ser analisado na concepção da renda social mínima questiona se essa forma de *alocação universal* poderia de fato constituir-se numa política de caráter *redistributivo* ou se seria apenas mais uma forma de política *compensatória*, fenômeno marcante na história das políticas

assistenciais brasileiras, concebidas num forte dualismo na trajetória do serviço social do país: *assistência x assistencialismo*.

Temos como experiências nacionais recentes os diversos programas de renda mínima desenvolvidos em vários municípios e alguns estados do país (que vinculam a destinação de uma renda à permanência dos filhos na escola), bem como os seguintes programas federais: o *Bolsa-Família* (que significou a unificação de quatro programas de transferência de renda), o *PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* – e o *Programa Agente Jovem*; importante destacarmos que, na unificação de programas sociais no Bolsa-Família, houve o processo de migração das famílias atendidas pelo Bolsa-Escola (até então no âmbito do Ministério da Educação) para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), sob a responsabilidade, agora, da política nacional de assistência social.

São essas modalidades de prestação de serviços sociais que, de uma maneira ou de outra, estão redesenhando a seguridade social brasileira pelo viés de uma política pública de assistência social, possuindo uma interface importante com as políticas de educação e saúde. Estão configurando, também, um outro formato para o nosso sistema de proteção social, por estarem sendo concebidos na lógica das diretrizes fundamentadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), definidas a partir de meados de 2005 com o advento da NOB-SUAS (BRASIL, 2005).

Uma indagação que sempre se apresenta em relação à renda social mínima seria a possibilidade – devido ao fato de ser concebida não apenas como uma política de assistência social<sup>3</sup>, mas sobretudo como uma política de (re)inserção social – de sua implementação desencadear uma *reformulação estrutural do*

---

<sup>3</sup> As políticas de renda mínima no Brasil, salvo raríssimas exceções, foram concebidas como programas governamentais na esfera da política de educação, tendo como maiores exemplos a criação do Programa de Renda Mínima para toda criança na escola (PGRM), através da Lei n. 9.533/97, e diversos programas municipais e estaduais constituídos a partir de 1995, sendo o município de Campinas-SP e o governo do Distrito Federal os pioneiros dessas iniciativas. Somente a partir de janeiro de 2003, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, já no governo Lula, assistiríamos a um processo de transição dessa política pública para o campo de atuação da assistência social. Tal fato, porém, não implicou o fim de sua vinculação principal com o instrumento da contrapartida educacional das famílias beneficiárias.

*sistema de proteção social* que conhecemos, embasado na relação clássica de *pleno emprego/crescimento econômico/ família estável*.

O momento atual, caracterizado pela extrema fragilidade dos Estados-providência no enfrentamento da nova questão social, do fim do trabalho e da crise da relação salarial clássica, coloca no centro do debate a discussão em torno das *políticas de alocação universal (a renda social mínima)*.

No decorrer do século XX, para responder à necessidade de se amenizar a exclusão social, instituiu-se um modelo de sistema de proteção social estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a *assistência* – sempre relacionada em oposição ao trabalho; dependência e incapacidade de produzir – e os *seguros sociais* – um direito objetivo, contributivo, para as pessoas com emprego estável.

Porém, esse modelo clássico de *Welfare State*, generalizado e com forte caráter de universalidade, constituído particularmente nos países mais desenvolvidos economicamente, somente se sustentaria em uma situação de quase pleno emprego dos fatores econômicos, com um índice de desemprego residual e o salário estável, fato que não mais observamos na realidade social. (FERREIRA, 1997).

É possível dizer que o conjunto destes dois dispositivos – assistência/seguros sociais –, cada um com suas especificidades, constituiu, pelo menos até o início da década de 1980, a base do sistema de proteção social dos países capitalistas industrializados em geral, e da França em particular, apesar das variações próprias a cada país. (FERREIRA, 1997, p. 30).

A partir dos anos de 1980, começaria a se delinear uma *nova* configuração da questão social. É sabido que o crescente desemprego estrutural, tanto quanto a flexibilização do mercado de trabalho, trouxe a emergência de novas categorias de pobres que não poderiam ter uma cobertura social dentro dos padrões do sistema de proteção social construído na *lógica da relação assistência/seguros sociais*. Ainda segundo Ferreira (1997), essas novas categorias seriam formadas por:

[...] trabalhadores que foram expulsos do sistema produtivo pela modernização tecnológica e exigências do mercado de trabalho e jovens à procura do primeiro emprego. Estes dois grupos foram deixados à margem do sistema de proteção porque, de um lado, são considerados como aptos ao trabalho e, como tal, não têm direito à assistência social, e de outro lado, não estão (mais) inseridos na dinâmica de trabalho/salário estável e, assim, não possuem mais direito à seguridade social e às alocações sociais dela decorrentes. (p. 31).

Estaríamos assistindo, dessa maneira, à emergência da assim denominada nova questão social, conforme a conceituação em Castels (1995) e Rosanvallon (1995).

De acordo com a observação de Silva e Silva (1997):

A pobreza da economia globalizada não só aumenta, mas também muda de imagem. Os pobres não são mais, essencialmente, as pessoas idosas, mas os jovens, os ativos, parcial ou definitivamente excluídos do mercado de trabalho; as mães sem qualificação, vítimas de separação ou divórcio. Tem-se uma pobreza qualificada de "nova", com aumento do desemprego e alongamento de sua duração, agravada pela multiplicação de famílias monoparentais, em decorrência da desestabilização das estruturas familiares, como tendência estrutural, parece que também irreversível. (p. 22).

Por essa razão é que se defende que a política de garantia de uma renda social mínima poder-se-ia constituir numa tentativa efetiva de preencher essa lacuna não coberta pela *assistência* e pelos *seguros sociais*, sobretudo no caso específico brasileiro, com a recente implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, pela universalização dos benefícios sociais nele compreendidos.

Tal política de assistência social, compreendida como um direito universal de caráter não-contributivo, constituir-se-ia num processo de preenchimento dessa lacuna existente atualmente na seguridade social brasileira. Representa, *a priori*, a materialização mais visível no enfrentamento da *nova questão social* e, por conseguinte, aponta uma estratégia de reformulação e de redesenho do padrão de proteção social do país; contraria-se, dessa

maneira, o pensamento social e político até então dominante, que rediscute nosso *Welfare State* pelo caminho da reforma da Previdência Social que, acima de outros fatores, privilegia o debate sobre a viabilidade econômico-financeira do sistema previdenciário nacional.

### **A questão das contrapartidas nas políticas sociais contemporâneas**

A título de ilustração, Ferreira (1997) demonstra, no caso da França<sup>4</sup>, a concepção para a instituição da garantia de um padrão mínimo de renda. A lógica para a implantação da política de Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa, por exemplo, seria uma extensão do direito à assistência a pobres aptos ao trabalho, mas que estão excluídos do acesso a um trabalho estável. No ideal da política social francesa, seria a possibilidade de se estabelecer uma nova ordem social.

É a dissociação fundamental que se estabelece, na conjuntura atual, entre *renda* e *trabalho*, ou seja, a ruptura entre o *econômico* e o *social*, representada pela garantia de uma *renda de cidadania*. Tal fato representa uma certa retomada da discussão sobre o real valor e a função clássica da categoria *trabalho* como núcleo organizador da vida social na contemporaneidade (FERREIRA, 1997).

Em sentido mais específico, a relação entre trabalho e produção pode ser sintetizada nos termos abaixo:

Com o desenvolvimento tecnológico, a produção pode ocorrer independentemente do trabalho humano, permitindo que a constituição das rendas se desvincule, mais e mais, da atividade produtiva. (SILVA E SILVA, 1997, p. 19).

Ainda a respeito da política francesa, afirma Ferreira (1997) que:

---

<sup>4</sup> Na atualidade, o caso francês é emblemático por ter representado uma das primeiras políticas de garantia de mínimos sociais na concepção contemporânea. Desde 1988, o país implementa de forma efetiva uma renda social mínima de caráter universal e não-contributivo, antecipando-se inclusive aos demais países-membro da Comunidade Econômica Européia.

O RMI não é apenas mais um programa social; ele é um indicador das possibilidades do futuro do Estado social, em um contexto que não é mais de quase pleno emprego e onde a seguridade social generalizada está ameaçada pela precariedade das situações de trabalho. (p. 33).

A discussão sobre o estabelecimento de mínimos sociais como forma de inserção social de parcela excluída da população já ganhava um registro histórico em 1988, com uma resolução do Parlamento Europeu que tratava da *Luta Contra a Pobreza na Comunidade Européia*, sendo recomendada a todos os seus países membros a criação de ingressos mínimos como fator de inserção social dos cidadãos mais pobres. Ainda no ano seguinte, o mesmo Parlamento invocava o direito social de todos os cidadãos a terem um nível mínimo de renda garantida (SCHERER, 1997).

Também segundo Scherer,

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

Assim, afirma Scherer (1997) em relação à Renda Mínima de Inserção da França, implantada em 1988, que, de forma consensual, constituir-se-ia num paradigma contemporâneo de garantia de mínimos sociais:

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

*segunda geração que contempla a declaração explícita do usuário de comprometer-se pessoalmente, mediante um contrato, na sua inserção no mundo do trabalho e na sociedade. (p. 90, grifo nosso).*

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

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

Parte da idéia de que a maneira para se gerar uma *emancipação* em relação à dependência do Estado social, ou seja, uma autonomia tanto financeira como social e profissional do indivíduo, somente seria efetiva através da inserção profissional do beneficiário durante o período em que lhe é concedida a alocação financeira pela política de renda mínima (RMI)<sup>5</sup>:

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

Cabe ressaltar, inclusive na experiência francesa, os limites que têm sido encontrados, na prática, com essa política de inserção profissional dos beneficiários. O acesso a um trabalho estável apresenta efeitos limitados devido à própria dificuldade econômica em se criar novos postos de trabalho, sobretudo no contexto atual de aceleração da chamada *reestruturação produtiva*, intensificada

---

<sup>5</sup> No caso francês, as formas de (re)inserção do indivíduo podem se dar por diversos meios: participação em projetos comunitários, capacitação em oficinas de profissionalização e requalificação profissional, ou mesmo trabalhos voluntários em instituições públicas e/ou filantrópicas. No caso brasileiro, geralmente a contrapartida é estabelecida na responsabilização das famílias para com a educação de seus filhos e o acompanhamento dos mesmos na rede pública de saúde.

com os processos de globalização econômica e financeira que envolvem parcelas consideráveis dos países capitalistas ocidentais:

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

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

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

Apesar de a renda social mínima – no caso, francesa – ser concebida como *direito*, a exigência de uma *contrapartida* através da participação em programas de inserção revela um paradoxo no debate contemporâneo sobre *cidadania*, conforme descrito em Rosanvallon (1995).

No caso brasileiro, por exemplo, o atual *Programa Federal do Bolsa-Família* – fruto da unificação em 2004, no governo Lula, de quatro programas de transferência de renda constituídos no governo FHC (1995-2002), incluindo nessa unificação também o *Programa Bolsa-Escola* – geralmente exige, como contrapartida das famílias beneficiadas pelo programa a própria matrícula e frequência dos filhos em uma escola pública, sob rígido controle das autoridades locais. Estabelece-se também a participação dos demais membros da família beneficiária em atividades de caráter socioeducativo e/ou de profissionalização, além de uma interlocução com os programas do SUS – Sistema Único de Saúde.

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

A problemática aqui colocada representa, dessa maneira, uma possível *reinterpretação dos direitos sociais* dentro de uma *perspectiva contratualista*, que tenta articular *direitos e obrigações*. É uma *relação de reciprocidade* que envolve organicamente, num ideal de *igualdade*, e sob um contexto de *solidariedade, o indivíduo e a sociedade*, no qual o *contrato* exprime as *obrigações do indivíduo para com a sociedade*. Com essas obrigações positivas, dá-se uma nova dimensão à própria concepção de *contrato social* que nortearia, desde então, os fundamentos legitimadores da política social contemporânea; em nosso caso, a contrapartida educacional exigida na política social de renda mínima brasileira indica a educação dos filhos como componente da responsabilidade social do indivíduo, o que, até de certo modo, já está exposto como princípio na Constituição Federal em seu art. 205 – “A educação, direito de todos e *dever* do Estado e *da família*.” (grifo nosso).

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

Nesse contexto, o Welfare State Keynesiano [...] vem sendo questionado. Constituído no pós-guerra com base num pacto entre capital e trabalho –, comprometendo-se o primeiro a instituir uma

sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, abdicar do ideal revolucionário, para permitir a paz social necessária à florescência dos “anos gloriosos” –, não vem respondendo, satisfatoriamente, às demandas atuais. (SILVA e SILVA, 1997, p. 14).

É nesse contexto de reformulação dos paradigmas para o enfrentamento da *nova questão social* que está situado o debate sobre a renda social mínima no mundo.

Podemos perceber que os antigos parâmetros teóricos-conceituais sobre o estabelecimento e a garantia de mínimos sociais tomam novas configurações e interpretações em praticamente todas as áreas das ciências humanas e sociais. Rediscutir, portanto, os direitos sociais e as bases de sustentação do atual padrão de *Welfare State*, requer, decerto, um esforço imenso das ciências econômicas, da sociologia, da teoria política, da teoria da educação, das ciências jurídicas, da antropologia e da filosofia, enfim, um esforço multidisciplinar do pensamento social contemporâneo.

### **Os programas de transferência de renda do governo federal brasileiro**

A política de garantia de uma renda social mínima – na forma de programas de transferência de renda monetária às famílias pobres – surge no Brasil apenas na década de 1990, a partir da iniciativa de algumas experiências descentralizadas.

Em 1995, o governo municipal de Campinas (SP) seria o pioneiro no país a implementar um *Programa de Renda Mínima* e, no mesmo ano, também teria início o *Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola* no Distrito Federal.

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

O debate brasileiro acerca da renda social mínima, contudo, surgira em 1991, quando da apresentação no Senado Federal de um projeto de lei que propunha a instituição, em âmbito federal,

de um Programa de Garantia de Renda Mínima<sup>6</sup>. Grande parte da literatura admite ser o início desse debate no Congresso Nacional o incentivador para que alguns municípios e, no caso, o Distrito Federal saíssem à frente do governo federal na implementação de políticas de garantia de renda.

A partir das experiências inovadoras na área, sobretudo o reconhecimento de uma certa eficácia dos programas do Distrito Federal e da cidade de Campinas/SP, o governo federal criaria, em dezembro de 1997, uma *Política de Apoio Financeiro aos Municípios*<sup>7</sup> que instituíssem *Programas de Renda Mínima* associados a ações socioeducativas (NEPP, 1996; SILVA E SILVA, 1997; SPOSATI, 1997; ABRAMOVAY, 1998; SILVA e SILVA *et al*, 2004).

A lógica presente nessas primeiras ações descentralizadas de garantia de uma renda social mínima seguia, sem exceção, o padrão de uma bolsa-escola, exigindo-se, pois, como contrapartida do direito ao benefício, a frequência regular à escola das crianças e adolescentes, além de já enfatizarem a participação da família. A esse respeito, observava Lavinias (1998) à época:

Na versão presente, os programas de renda mínima pretendem combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes. A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda,

---

<sup>6</sup> Apresentado originalmente pelo Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP) através do PLS n. 80/91, foi encaminhado à Câmara dos Deputados para a redação final, onde recebeu uma nova numeração – Projeto de Lei n. 2.561/92. Não obstante essa iniciativa do Senado Federal seja a primeira proposta de cunho político-institucional, no contexto acadêmico brasileiro duas outras propostas haviam sido apresentadas: Silveira (1975) e Bacha e Unger (1978).

<sup>7</sup> Autorizada pela Lei n. 9.533/97, essa iniciativa do governo federal objetivava conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não dispunham de recursos orçamentários suficientes para o financiamento integral na implementação do programa. O principal item de focalização era atender os municípios que tivessem uma receita tributária e renda *per capita* inferiores às respectivas médias do estado, e os repasses eram viabilizados mediante convênio firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo a Secretaria ou Órgão de Educação o responsável pela execução do projeto. Há ainda que considerarmos que o Valor do Benefício por Família (VBF) seria financiado pela União (50%) e pelo próprio município (50%).

rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto, são programas cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazo e que têm o inconveniente de excluir, aqui e agora, uma parcela relevante da população pobre em idade adulta. (p. 13).

Essa característica dos primeiros programas brasileiros de vincular a renda social mínima com a política de educação, embora num primeiro momento parecesse ser uma medida aceitável e pioneira na tentativa de se integrar ações de políticas públicas, na verdade acabava por restringir o universo potencial de uma política de garantia de renda mais ampla, o que o *Programa Bolsa-Família* vem tentando, de certa forma, corrigir.

Mas, efetivamente, somente podemos falar de uma política nacional de renda social mínima no Brasil a partir da instituição do *Programa Nacional do Bolsa-Escola*, criado em 2001 pelo governo FHC, malgrado a iniciativa do programa anterior de apoio financeiro aos municípios na implementação de programas de renda mínima<sup>8</sup>.

O *Bolsa-Escola* daria início a outras ações federais na garantia de renda. Sucederam-se o programa *Bolsa-Alimentação* (2001), o *Programa Auxílio-Gás* (2002), o *Bolsa-Renda* (2002) e o *Cartão-Alimentação* (2003). Todos esses programas passariam por um processo de unificação<sup>9</sup> a partir de outubro de 2003, culminando em 2004 na criação do *Programa Bolsa-Família*, ao qual não foram incorporados apenas o *BPC-LOAS* (*Benefício de*

---

<sup>8</sup> Muito embora a Lei n. 9.533/97 tenha se constituído na primeira ação por parte do governo federal na implementação de uma política de renda social mínima, como a iniciativa dependia necessariamente da propositura de convênio por parte dos municípios, tal programa não logrou tamanha expansão e universalização como o Bolsa-Escola, que efetivamente tornar-se-ia a nossa primeira grande experiência como política de garantia de renda. De acordo com Silva e Silva *et al.* (2004, p. 103), dados oficiais demonstravam a existência de convênios com apenas 1.345 municípios em 2001, estando outros 1.097 aguardando a efetivação de seus contratos para 2002. Eram atendidas 855.217 famílias com um valor médio do benefício de R\$ 38,00 por família.

<sup>9</sup> Caberia aqui indicar também o Projeto de Lei n. 266/2001, de autoria do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP), transformado na Lei n. 10.835, de 08 de janeiro de 2004, estabelecendo a partir de 2005 uma "Renda Básica de Cidadania" a todos os brasileiros de forma incondicional, ou seja, sem a exigência de contrapartidas por parte do beneficiário. Por se tratar de uma lei autorizativa, o Poder Executivo até o presente momento não efetivou tal propositura.

*Prestação Continuada*), o *Programa Agente Jovem* e o *PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)*.

O *Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa-Escola* foi criado em 2001, tendo como objetivo a concessão de benefício monetário mensal às famílias socialmente excluídas em troca da manutenção de suas crianças e adolescentes freqüentando a escola. O programa visava primordialmente ao combate à evasão escolar, em decorrência, em grande parte, do trabalho infantil.

Instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto n. 3.823, de 28 de maio de 2001, o Bolsa-Escola substituiria o Programa de Renda Mínima para toda criança na escola (PGRM). Conforme anteriormente mencionado, o PGRM (Lei n. 9.533/97) era um programa que dava apoio a iniciativas dos municípios que apresentassem renda tributária e familiar *per capita* inferior à média estadual. Esse programa beneficiava famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que tivessem filhos ou dependentes de 0 a 14 anos.

Já o *Programa Bolsa-Escola*, apresentado como sendo uma política de caráter universal, beneficiava crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade que estivessem freqüentando o ensino fundamental regular e integrantes de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Sob responsabilidade da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola do Ministério da Educação, cada família tinha o direito de receber R\$ 15,00 mensais por criança, tendo no máximo até três filhos beneficiados, o que totalizaria R\$ 45,00 por mês.

O Programa Bolsa-Escola apresenta a maior dimensão quantitativa dos Programas de Transferência de Renda, tanto em relação ao número de famílias e crianças alcançadas como de municípios abrangidos. Quase se poderia dizer que é um Programa universal, em relação à população que se propõe a atingir, não fossem os limites postos pela fixação de cotas para cada município, não alcançando integralmente a população-alvo, e se não fosse a dificuldade que muitos municípios têm para implementar a cota a eles atribuída. Além da pseudo-universalidade do Programa, ressalta-se a impossibilidade do valor irrisório do seu benefício monetário produzir impacto significativo mesmo

nas famílias tão pobres por ele atendidas; sobretudo, ressalta-se o quadro de deficiência do Sistema Educacional brasileiro, em termos de possibilidade para atender a todas as crianças em idade escolar e, principalmente, em termos da baixa qualidade do ensino oferecido, quadro em nada alterado com a implantação desse Programa. (SILVA e SILVA et al., 2004, p. 106-107).

O programa exigia que a criança tivesse uma frequência mensal mínima à escola de 85%, e os municípios ainda tinham que enviar relatórios a cada três meses ao governo federal, informando a respectiva frequência. O repasse do recurso era feito pela União diretamente para mães ou responsáveis através de cartão magnético conectado à rede bancária. Financiado pelo *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza* (Lei Complementar n. 111/2001), teve como principal gestor, conforme mencionado, o governo federal através do Ministério da Educação. O pagamento dos beneficiários realizava-se nas agências da Caixa Econômica Federal, nos postos de atendimento do *Caixa Aqui* e nas lotéricas.

Todos os municípios brasileiros podiam ser incluídos no *Bolsa-Escola*<sup>10</sup>. Para isso, os municípios tinham que assinar um termo de adesão e instituir um programa de renda mínima por meio de lei municipal, além de cadastrar e selecionar as famílias beneficiárias. Os municípios que entraram no programa tiveram de desenvolver ações socioeducativas para todas as crianças do ensino fundamental na localidade e, ainda, precisaram criar o *Conselho de Controle Social do Bolsa-Escola*, fiscalizando a frequência dos alunos bolsistas.

O *Programa Bolsa-Família*, que iniciou sua implementação em outubro de 2003<sup>11</sup>, representa a unificação dos seguintes programas de transferência de renda do governo federal: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás.

---

<sup>10</sup> Em apenas 8 meses, no ano de 2001, seriam credenciados 5.470 municípios. Até o mês de novembro de 2002, o Programa atendia cerca de 2,5 milhões de famílias (sendo beneficiadas 10,7 milhões de crianças e adolescentes com recursos orçamentários da ordem de R\$ 1.277.720.000,00). (SILVA e SILVA et al, 2004, p. 106).

<sup>11</sup> Instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20/10/2003, destina-se a ações de transferência de renda de acordo com os princípios da *descentralização, da intersetorialidade, da participação comunitária e do controle social*, além de estabelecer responsabilidades para os *três entes da federação brasileira* em seu processo de implementação.

Esses quatro programas funcionavam inteiramente separados uns dos outros, com diferentes cadastros de beneficiários e com uma parte significativa das famílias atendidas inscritas em apenas um dos programas<sup>12</sup>. Com o intuito de garantir mais recursos a toda família e racionalizar o uso dos recursos públicos da área social, o governo federal lançou o *Bolsa-Família*<sup>13</sup>.

Partindo de diretrizes políticas definidas pela Presidência da República, a SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania –, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tinha como meta atender através do Programa Bolsa-Família 6,5 milhões de famílias até dezembro de 2004, tendo sido esse objetivo plenamente alcançado. Como estratégia para a implementação inicial do programa, a principal diretriz seria alcançar o atendimento do equivalente a 50% do número estimado de famílias pobres nas capitais e regiões metropolitanas, levando-se adiante a unificação dos programas sociais no Bolsa-Família através da migração dos programas ainda remanescentes, sobretudo o Bolsa-Escola (BRASIL, 2005b).

Os recursos previstos para 2005 foram definidos em R\$ 6,5 bilhões na dotação orçamentária da SENARC, tendo como intuito a progressiva universalização do atendimento pelo Programa Bolsa-Família para as pessoas com uma renda familiar *per capita* de até

---

<sup>12</sup> Conforme descrito por Silva e Silva *et al.* (2004), um diagnóstico elaborado pela equipe de transição do governo Lula destacava diversos problemas no tocante à implementação dos programas de transferência de renda existentes, tais como a “existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas com rebatimentos negativos na implementação das ações; ausência de Planejamento gerencial dos programas; falta de estratégia mais ampla que garantisse a autonomização das famílias após o desligamento dos programas; fragmentação dos programas e até competitividade entre os diferentes setores responsáveis por cada um deles; introdução de um elemento inovador no âmbito das Políticas Sociais, que é a transferência de renda independente de contribuição prévia; programas implementados, na sua grande maioria, por um quadro de pessoal que não integra os quadros efetivos dos respectivos setores; relação problemática com os municípios em relação à contrapartida que deve ser oferecida pelas prefeituras; estabelecimento de metas para os programas aquém do número potencial de beneficiários; orçamento alocado insuficiente; identificação de problemas no Cadastro Único.” (p. 133-134).

<sup>13</sup> Conforme justificativa descrita no Relatório de Gestão da Senarc (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2005a).

R\$ 100,00. Essa meta, ainda na avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, deveria ser atingida até dezembro de 2006, totalizando 11,2 milhões de famílias a serem atendidas pelo Programa. (BRASIL, 2005b).

Atualmente, o Programa concede benefícios às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00) e também às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00). Esses critérios são definidos pelo Decreto n. 5.749, de 11 de abril de 2006. Os benefícios financeiros variam de R\$ 18,00 a R\$ 112,00, segundo a renda *per capita* mensal da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. Existem dois tipos de benefício: o *benefício básico* no valor de R\$ 58,00 concedido às famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00 (independentemente da composição familiar) e o *benefício variável* no valor de R\$ 18,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 54,00, equivalente a três filhos por família. Já o Orçamento Geral da União de 2007 prevê uma despesa de R\$ 8,6 bilhões alocadas para o Programa, representando aproximadamente 0,36% do PIB.

De acordo com as estatísticas apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social com referência a junho de 2007, o Programa Bolsa-Família e os programas remanescentes estariam atendendo a 11,189 milhões de famílias, representando 100% da estimativa de famílias pobres no Brasil (tomando-se como critério para essa classificação os dados da PNAD de 2004, considerando-se como pobres as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 120,00).

Observando-se as Unidades da Federação, adotando como referência também o mês de junho de 2007 e utilizando os mesmos critérios descritos anteriormente, temos o seguinte nível de cobertura de famílias pobres: Acre (98,07%), Alagoas (95,91%), Amazonas (93,59%), Amapá (81,24%), Bahia (102,63%), Ceará (102,21%), Distrito Federal (85,81%), Espírito Santo (94,85%), Goiás (99,34%), Maranhão (102,40%), Mato Grosso (106,52%), Mato Grosso do Sul (103,02%), Minas Gerais (108,59%), Pará (100%), Paraíba (108,53%), Paraná (112,29%), Pernambuco (100,16%), Piauí (108,94%), Rio de Janeiro (83,64%), Rio Grande do Norte (108,62%), Rio Grande do Sul (106,91%), Rondônia

(100%), Roraima (78,19%), Santa Catarina (118,02%), São Paulo (87,70%), Sergipe (113,44%) e Tocantins (105,04%).

O objetivo do *Bolsa-Família* é conceder proteção integral a todo grupo familiar, e não a alguns de seus membros. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa para a complementação da renda familiar visam a estimular as famílias beneficiadas a freqüentar e utilizar os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social<sup>14</sup>:

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

A identificação dos beneficiários dos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás foi feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Caixa Econômica Federal, que realizaram uma revisão completa do *Cadastro Único do Programa Bolsa-Família*, cruzando-se os dados referentes à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) com as informações cadastrais dos programas de transferência de renda.

O MDS promoveu um processo de capacitação de gestores municipais para evitar possíveis distorções contidas no *Cadastro*

---

<sup>14</sup> Além das já conhecidas contrapartidas exigidas das famílias beneficiárias com relação à questão educacional de seus filhos, cabe-nos aqui ressaltar a vinculação do programa aos princípios do Sistema Único de Assistência Social e a alguns critérios que abrangem o setor de saúde. Com referência a este último, a Portaria Interministerial n. 2.509, de 18/11/2004 afirma, nos parágrafos 1º e 2º de seu artigo 1º que: "caberá ao setor público de saúde a oferta de serviços para o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; as famílias beneficiárias com gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos deverão ser assistidas por uma equipe de saúde da família, por agentes comunitários de saúde ou por unidades básicas de saúde, que proverão os serviços necessários ao cumprimento das ações de responsabilidade da família."

*Único.* Além disso, o governo vem adotando diversas medidas para reforçar a fiscalização do programa, como a criação da *Rede Pública de Fiscalização do Bolsa-Família*, composta pelo Ministério Público, pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

O programa unificado apresenta as seguintes características: proteção à família e não só ao indivíduo; aumento do valor médio dos benefícios pagos; simplificação da gestão, reunindo todos os programas em apenas um; exigência de um maior compromisso (responsabilização) das famílias atendidas; potencialização das ações do governo, articulando-se a União, os estados e municípios.

Para continuarem recebendo o benefício, as famílias têm algumas responsabilidades, tais como manter atualizada a carteira de vacinação dos filhos, comprovar a presença dos mesmos na escola, freqüentar as unidades de saúde da rede pública, e também, quando oferecidas, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional, de programas de alfabetização, de cursos profissionalizantes etc.

Desse modo, tendem a aumentar a autonomização das famílias e a perspectiva de integração ao mercado de trabalho, ampliando-se a capacidade de geração de renda para seus membros. Tudo isso, se efetivamente consolidado em ações práticas, indicaria reais possibilidades para a melhoria das condições sociais do grupo familiar, provocando-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria.

Nesse sentido, pode-se perceber o alcance possível desse projeto de unificação:

O grande desafio é alcançar a unificação não só de todos os programas federais, mas também dos programas criados por iniciativa de Estados e municípios. Trata-se de um trabalho complexo e que exige extensivas negociações políticas, na medida em que envolve um conjunto amplo de sujeitos (vários ministérios, outros setores federais, estados e municípios) que apresentam interesses particulares e racionalidades próprias, importando também considerar a unificação como mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a

multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. (SILVA e SILVA et al., 2004, p. 137).

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

### **À guisa de conclusão**

O núcleo da presente discussão, em torno do qual ou para o qual convergem as análises, é o fenômeno contemporâneo da nova questão social (CASTELS, 1995; ROSANVALLON, 1995) como categoria teórica na formulação da política social brasileira recente. Para tanto, conforme delineamos na parte introdutória, tomamos como referência, para a nossa análise, o contexto do surgimento no país de políticas de garantia de uma renda social mínima, para enfatizarmos o instrumento da contrapartida educacional das famílias beneficiárias, denotando-se, dessa forma, um planejamento governamental que visa ao aprofundamento da inter-relação das diversas políticas setoriais na área social.

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

No caso brasileiro, o avanço da *política de garantia de uma renda social mínima* pela via dos programas de transferência de renda, em especial o *Bolsa-Escola* num primeiro momento e, agora, a unificação de diversos programas socioassistenciais no *Bolsa-Família*, comprovaria uma tendência de se responsabilizar as famílias beneficiárias de programas sociais, com forte ênfase na exigência de obrigações positivas como contrapartidas daqueles que recebem do Estado benefícios sociais de caráter não-

contributivo. Não resta dúvida que a educação dos filhos como instrumento de legitimação desse tipo de gasto social não apenas contempla os ideais contemporâneos de reforma do *Welfare State*, como também reforça, no âmbito dos socialmente mais excluídos, o dever da família para com a educação dos indivíduos conforme expresso em nossa Carta Magna.

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

Numa perspectiva apontada em Rawls (1974), a questão da exclusão social poderia ser solucionada através da instituição de políticas sociais, pois o indivíduo seria visto como cidadão quando participasse da sociedade de consumo. Dessa maneira, o Estado, quando do processo de interferência nas relações sociais de produção – implementando uma política social –, trabalharia em uma realidade social que já se apresenta distorcida no que diz respeito à plena satisfação das necessidades individuais e coletivas.

O Estado, contudo, na suposição apontada em Poulantzas (1977), seria uma relação social e, mais precisamente, a condensação de uma relação de classe; a coexistência dos processos de apropriação da mais-valia e de acumulação jamais seria rompida com a ação da política social. Tal entendimento pressupõe a idéia de que o Estado, através do desenvolvimento de políticas sociais, trabalharia apenas para amenizar os riscos sociais da produção, ao invés de promover transformações estruturais e rupturas nas condições materiais que reproduzem o contexto social de desigualdades.

Esta discussão sintetiza a concepção do *Welfare State* como a efetivação de um *pacto social*, compreendendo a formação de alianças entre diversos grupos ou classes que, mesmo possuindo interesses antagônicos, encontram no paradigma da política social do Estado capitalista elementos comuns que o justificam, na mais completa aceção de uma visão contratualista de sociedade.

Muito embora as propostas de garantia de uma renda social mínima desarticulem a relação clássica entre renda e trabalho, ainda encontram na categoria *trabalho* sua maior referência teórica e até mesmo moral, concebendo-se as contrapartidas (*obrigações positivas*), para os benefícios auferidos através de uma renda mínima garantida, como um pressuposto de legitimação do gasto social, sem ainda nos esquecermos que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996) disciplina em seu artigo 2º que a educação "tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e *sua qualificação para o trabalho.*" (grifo nosso).

Se, por um lado, o trabalho sempre foi o condutor para a cidadania social, no sentido oposto impõe-se ao debate atual a formulação de uma outra ética social, não mais necessariamente concebida para uma sociedade pautada na ética do trabalho (WEBER, 2004) que teria caracterizado o advento do mundo moderno; o fenômeno da desigualdade contemporânea tem demonstrado a necessidade de ampliar-se a problematização desse objeto que é atualmente colocado: uma nova representação da exclusão social.

É nesse sentido que, ao redefinirmos a seguridade social a partir da universalização dos direitos sociais não-contributivos, sob a ótica da política de assistência social e sua inter-relação com as políticas públicas de educação e saúde, estaríamos rumando para a consolidação de nossa proteção social historicamente seletiva e fragmentada. Conforme apontado em Laclau (1986), o espaço do conflito social e a reprodução da exclusão tomam dimensões que a teoria social clássica não pode contemplar em sua totalidade.

Percebemos nitidamente esse fato quando verificamos que os potenciais beneficiários da política de garantia de uma renda social mínima não se inseririam necessariamente numa dada condição salarial clássica. A renda social mínima estaria inserida em uma realidade muito mais complexa, que envolveria tanto questões de cunho econômico como também de cunho político, ideológico e cultural.

Na concepção da renda de cidadania é estabelecida uma relação entre *exclusão/inclusão social* e a noção de *cidadania*, sendo que, na sociedade capitalista em que nos inserimos, o acesso à cidadania seria determinado pela renda de seus cidadãos e, dessa

maneira, tal acesso ficaria condicionado ao lugar que o indivíduo ocupa na divisão social do trabalho, o que, de algum modo, determina também sua participação no mundo das mercadorias, ou seja, na esfera de uma dada economia de mercado.

São essas novas modalidades de prestação de serviços sociais que estão, no momento atual, redesenhando a seguridade social brasileira pelo viés da política pública de assistência social. Configura-se, portanto, um novo formato para a organização e sistematização de nosso sistema de proteção social, sendo concebidos esses serviços sociais na lógica dos princípios fundamentadores do Sistema Único de Assistência Social e reforçando-se, também, uma intersetorialidade na implementação das políticas sociais, articulando-se principalmente renda mínima x educação.

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

O padrão da proteção social que se constituiu no século XX, no bojo da expansão dos direitos sociais, fora estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a assistência – sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir – e os seguros sociais concebidos como direitos objetivos, contributivos, destinados às pessoas com emprego estável. A emergência de novas categorias de pobres, todavia, sinalizou que essa parcela da população não poderia ter uma cobertura social dentro dos padrões antigos do *Welfare State*, sustentados nessa lógica da relação assistência/seguros sociais.

É por essa razão que a política de garantia de uma renda social mínima, com sua forte vinculação à estratégia de escolarização dos mais pobres, pode se constituir num instrumento efetivo de preenchimento dessa lacuna não coberta pela assistência e nem pelos seguros sociais. Tal política de assistência social, compreendida como um direito social de caráter não-contributivo, constitui-se, *a priori*, na materialização mais visível no enfrentamento da nova questão social, apontando-nos o caminho mais interessante na reformulação e no redesenho do padrão de

proteção social do Brasil, sobretudo com a implementação do SUAS, que permitiria a universalização dos benefícios sociais. Estaríamos, de certa maneira, consolidando pelo menos no campo institucional as políticas de base do modelo clássico de Estado de Bem-Estar Social – Educação, Saúde, Previdência (de caráter contributivo) e Assistência Social.

Exigir a escolarização dos filhos como mecanismo de inserção social representa uma forma de legitimação do direito a uma renda social mínima sem obrigatoriamente encontrar referência em uma atividade economicamente produtiva; a *inserção social* (a obrigatoriedade da *contrapartida*) estaria situada numa eventual fase transitória, ocupando uma posição intermediária entre *direito* e *contrato*, sob a perspectiva contratualista dos direitos sociais contemporâneos que buscam a articulação entre *direitos* e *obrigações*.

Ao se conceber essas obrigações do indivíduo para com a sociedade como obrigações positivas (ROSANVALLON, 1995) estamos dando uma nova dimensão à própria idéia de contrato social que, por sua vez, norteia desde então os fundamentos legitimadores da política social na contemporaneidade.

TORRES, J. C. Family-scholarship program and educational counterpart: the reinterpretation of brazilian social rights. *Serviço Social & Realidade* (Franca), v. 17, n. 1, p. 79-108, 2008.

- **ABSTRACT:** *The article has as an objective to approach the process of universalization of the social minimal in Brazil, through the unification of the politics of transferring of income from the Federal Government with the creation of the Family-Support Program in 2004, being emphasized the demand of the beneficiaries education compensation. We sought to contextualize the study starting from the denominated new social subject suggested in Castels (1995) and Rosanvallon (1995) and, still, how the presupposition of demanding compensations of the families attended for the concession of social benefits could be representing a reinterpretation of Welfare State classic paradigm. The text approaches the process of migration of the families assisted by the School-Support (Ministry of Education) for the extent of the National General Office of Income of Citizenship (Ministry of the Social Development and Combat to the Hunger).*
- **KEYWORDS:** Family-Support Program; Education Compensation; Social Rights.

## Referências

ABRAMOVAY, M. *et al.* *Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília/DF: UNESCO/UNICEF, 1998.

BACHA, E. L.; UNGER, R. M. *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social Combate à Fome. SNAS. Norma Operacional Básica do SUAS (01/2005). Brasília/DF, mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. Relatório de Gestão. Brasília, fev. 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Orçamento Social do Governo Federal (2001-2004). Brasília/DF, abr. 2005b.

CASTELS, R. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

FERREIRA, I. B. Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês. SPOSATI, A. de O. (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 1, n. 2, out. 1986.

LAVINAS, L. *Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, 596).

NEPP (Núcleo de Estudos e Políticas Públicas). *Acompanhamento e avaliação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas (Relatório Parcial)*. Campinas/SP: UNICAMP, 1996.

O'CONNOR, J. *EUA: a crise fiscal do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAWLS, J. Reply to Alexander and Musgrave. In: *Quarterly Journal of Economics*. v. LXXXVIII, n. 4, nov. 1974, p. 632.

ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris: Édition de Seuil, 1995.

SCHERER, E. Renda mínima de inserção: inclusão e exclusão. SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

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

\_\_\_\_\_; et al. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

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

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

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

Recebido: 16/06/08

Artigo recebido em 06/2008. Aprovado em 07/2008.