

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

DOUGLAS OLIVEIRA CUSTÓDIO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO
DO SUL (2004 A 2014): CONTRADIÇÕES ENGENDRADAS NA
OFERTA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

CAMPO GRANDE/MS

2015

DOUGLAS OLIVEIRA CUSTÓDIO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO
DO SUL (2004 A 2014): CONTRADIÇÕES ENGENDRADAS NA
OFERTA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes.

CAMPO GRANDE/MS


2015

Douglas Oliveira Custódio


**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO
SUL (2004 A 2014): CONTRADIÇÕES ENGENDRADAS NA OFERTA
DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação,
do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
como requisito final para a obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA



Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes - UFMS
Orientadora



Dra. Carina Elisabeth Maciel - UFMS
Membro Titular



Dra. Teise de Oliveira Guaranha Garcia – USP/RP
Membro Titular

Campo Grande - MS, 23 de outubro de 2015

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Profa. Dra Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, que me auxiliou na minha pesquisa, pela confiança e ensinamentos, e por aceitar a minha proposta de pesquisa.

As professoras Carina Elisabeth Maciel e Teise de Oliveira Guaranha Garcia pelas contribuições apresentadas durante o exame de qualificação

À minha mãe, por estar junto nessa jornada, não somente como mãe, mas também como participante teórica por trabalhar com o Programa Bolsa Família na SEMED

Ao meu irmão, pelo incentivo teórico, pelo caminho já traçado nesse mesmo programa e também pelo entusiasmo pelo tema.

Ao Artur D'Amico, amigo de longa data, desde a graduação em ciências sociais e também no mestrado aqui no PPGEDU/UFMS

À Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, aos professores do Mestrado pelas reflexões que suscitaram durante este percurso.

Aos funcionários do PPGEDU Horácio Porto e Liliane.

RESUMO

O trabalho integra a pesquisa “Política e educação na primeira década do século XXI: a intersecção das ações do governo central com as dos governos sul-mato-grossenses” financiada pelo Edital Programa Primeiro Projetos (PPP) n. 05/2011, da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECT/CNPq). 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. Tem como objeto de pesquisa as relações intergovernamentais e intersetoriais do Programa Bolsa Família (PBF) e a garantia à efetivação do direito à educação no Estado de Mato Grosso do Sul no período de 2004 a 2014. O objetivo central do estudo é analisar tanto a configuração da política social nos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff em relação as políticas educacionais mediante a particularidade do Programa Bolsa Família, tanto quanto a estrutura institucional desse mesmo programa no contexto da gestão intergovernamental e intersetorial desenhada pelas relações federativas. Os pressupostos são que as políticas educacionais enquanto fração das políticas sociais são partes constitutivas do processo de produção e reprodução social. Também que essa mesma política social se configura na relação intergovernamental e intersetorial nas políticas públicas. Desse modo se trabalha na relação dialética e com múltiplas determinações. Assim a pesquisa busca situar o estado de Mato Grosso do Sul no contexto das relações federativas e na sua particularidade qual seja, promover o acesso à educação daqueles que tem direito a ela e são beneficiários do PBF. A hipótese trabalhada é da relação das camadas mais excluídas socialmente com o acesso efetivo ao direito social à educação. A superação dessa exclusão deve ser garantida tanto por outra leitura de política social e bem como de novos mecanismos das políticas públicas no Estado Federal e descentralizado. O estudo buscou desenvolver a caracterização desse novo modelo de proteção social tanto quanto os mecanismos da progressiva institucionalização das políticas públicas no contexto federativo. Referente a pesquisa empírica utilizou de fontes documentais, ou seja, a legislação federal produzida referente ao PBF e sua institucionalização, e dados referentes aos beneficiários no Estado de Mato Grosso do Sul das cidades eleitas para a pesquisa aqui desenvolvida. Consta-se, no desenho do PBF, a centralidade pela União dada pela sua competência para legislar sobre assistência social e educação e as ações para coordenação entes os entes federativos, principalmente os municípios, particularmente em relação a gestão e sua construção de mecanismos de aferimento das condições sociais para o atendimento efetivo, intergovernamental e intersetorial do direito à educação em relação aos beneficiários do PBF.

Palavras-chave: Política Educacional; Programa Bolsa Família; Relações Federativas; Relações Intergovernamentais; Relações Intersetoriais; Direito à Educação.

ABSTRACT

The work integrates research "policy and education in the first decade of this century: the intersection of the actions of the central government with the South Mato Grosso governments" funded Notice First Projects Program (PPP) n. 05/2011, of the Foundation for Support to the Development of Education, Science and Technology of the State of Mato Grosso do Sul and the National Scientific and Technological Development Council (FUNDECT / CNPq). Is part of the Line Search History, Politics and Education, the Program of Graduate Studies in Education of the Federal University of Mato Grosso do Sul. Its research object intergovernmental and intersectoral relationships of the Bolsa Família Program (PBF) and the guarantee the realization of the right to education in the state of Mato Grosso do Sul from 2004 to 2014. The main objective of the study is to analyze both the setting of social policy in government Luiz Inacio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff regarding educational policies by the particularity of the Family Grant Program, as the institutional structure in the context of intergovernmental and intersectoral management designed by the federal relations. The assumptions are that educational policies as part of social policies are constituent parts of the social production and reproduction process. Also that this same social policy takes shape in the intergovernmental and intersectoral relationship in public policy. Thereby working in dialectical relationship and multiple determinations. So the research seeks to situate the state of Mato Grosso do Sul in the context of federal relations and its particularity namely, to promote access to education for those entitled to it and are PBF beneficiaries. The hypothesis worked is the relationship of the most socially excluded layers with effective access to social right to education. Overcoming this exclusion should be ensured both by another reading and social policy as well as new mechanisms of public policies in federal and decentralized State. The study sought to develop the characterization of this new social protection model as well as the mechanisms of progressive institutionalization of public policies in the federal context. Referring to empirical research used documentary sources, ie, federal law produced referring to PBF and its institutionalization, and data relating to beneficiaries in the state of Mato Grosso do Sul cities chosen for the research developed here. -Record whether, in GMP design, the centrality given by the Union competence to legislate on social assistance and education and loved coordinated actions the federal mainly municipalities, regarding the management and construction of benchmarking mechanisms of social conditions for effective, intergovernmental and intersectoral care of the right to education in relation to the PBF.

Keywords: Educational Policy; Family Grant Program; Federative Relations; Intergovernmental Relations; Intersectoral relations. Right to Education.

LISTA DE TABELAS E FIGURA

FIGURA 1. MATO GROSSO DO SUL - MUNICÍPIOS SELECIONADOS (2000)
MAPA DO PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA PER CAPITA ABAIXO DE
R\$ 75,50

GRÁFICO 1. MATO GROSSO DO SUL (2000-2010). PESSOAS INDIGENTES -
PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA
INFERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE.

GRÁFICO 2. MATO GROSSO DO SUL (2000-2010) PESSOAS POBRES -
PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA
INFERIOR A 1/2 DO SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE.

GRÁFICO 3. MUNICÍPIOS SELECIONADOS-IGD-M

GRÁFICO 4. MATO GROSSO DO SUL. CIDADES SELECIONADAS.
COBERTURA FAMILIAR PBF (NÚMERO DE FAMLIAS)

TABELA 1. BRASIL-ESTRUTURA DA POBREZA BRASIL

TABELA 2. MUNICÍPIOS CONVENIADOS AO MEC - PARTICIPAÇÃO DA
UNIÃO NO PROGRAMA RENDA MÍNIMA

TABELA 3. ESTIMATIVA DE ATENDIMENTO DO BOLSA ESCOLA, POR
ESTADO, DE ACORDO COM A POPULAÇÃO

TABELA 4. MATO GROSSO DO SUL (2000) -INDICADORES DA POBREZA NOS
MUNICÍPIOS.

TABELA 5. BRASIL, CENTRO-OESTE (CO) E MATO GROSSO DO SUL (MS)
(2001-2009). TAXA DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL,

TABELA 6. MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO MATO GROSSO DO SUL (2000-
2010). TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO COM 15 OU MAIS DE
IDADE, POR GRUPOS DE IDADE, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS E AS CLASSES
DE TAMANHO DA POPULAÇÃO.

TABELA 7. MATO GROSSO DO SUL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS
PESSOAS, EM PERCENTUAL, COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE POR
GRUPOS DE ANOS DE ESTUDO, EM 2000, E POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO, EM
2010.

TABELA 8. DADOS ACUMULADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E REMANESCENTES (2003-2010)

TABELA 9. PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS MUNICIPAIS SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2005.

TABELA 10. MATO GROSSO DO SUL-RENDA E POPULAÇÃO CIDADES SELECIONADAS

TABELA 11. MATO GROSSO DO SUL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS- NÚMERO DE FAMÍLIAS QUE RECEBERAM BOLSA FAMÍLIA (2004-2010)

TABELA 12. MATO GROSSO DO SUL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS (2004-2010). VALOR MÉDIO DO BOLSA FAMÍLIA POR FAMÍLIA, EM R\$

TABELA 13. MATO GROSSO DO SUL. MUNICÍPIOS SELECIONADOS. CONDICIONALIDADES EDUCAÇÃO E PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO. (2014)

TABELA 14. MATO GROSSO DO SUL. MUNICÍPIOS SELECIONADOS. CUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES. (2014)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADÚNICO-CADASTRO ÚNICO

CGPBF- COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FHC- FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

GSN- GOVERNOS SUBNACIONAIS

IDEB- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MARE – MINISTÉRIO DE ADMINSTRÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCÇÃO

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

PDDE- PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

PDE – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA

PBF- PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

PGRM- PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

PTRC- PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

PETI- PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS

PLANSEQ – PLANO SETORIAL DE QUALIFICAÇÃO

FUNBEB- FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

FUNDEF- FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

FUNDESCOLA - FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA

IGD- INDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA

SAGI- SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

SECADI - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO,
DIVERSIDADE E INCLUSÃO

SENARC - SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

SIGPBF – SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I - POLÍTICAS EDUCACIONAIS E POLÍTICA SOCIAL: A EFETIVIDADE DO DIREITO A EDUCAÇÃO COMO RELAÇÃO SOCIAL.....	33
1.1 AS DISPARIDADES SOCIAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO.....	36
1.2 AS DISPARIDADES LOCAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	40
1.3 POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO, NEOLIBERALISMO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO SOCIAL.....	44
CAPÍTULO II - A TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	61
2.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: DETERMINANTES GERAIS.....	61
2.2 AS REFORMAS DE SEGUNDA GERAÇÃO (1995-2002).....	70
2.3 POLÍTICAS SOCIAIS E PÚBLICAS (1995-2002).....	76
CAPÍTULO III -O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA.....	91
3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA SOCIAL.....	91
3.2. A ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	97
CAPÍTULO IV -AS AÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MATO GROSSO DO SUL.....	110

4.1.O CONTEXTO INICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO: A MUDANÇA DE PARADIGMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (2003-2004)	111
4.2.A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA FORMA DE ARTICULAÇÃO COM ESTADOS E MUNICÍPIOS (2005-2010)	122
4.3 A CONSTRUÇÃO DE UMA RELAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E INTERSETORIAL DE FORMA COOPERATIVA (2010-2014)	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS.....	146

INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar as políticas sociais e educacionais de transferência de renda condicionada e sua efetividade no que concerne a garantia do direito à educação no contexto de reforma do Estado brasileiro. Destacam-se aqui as relações federativas, historicamente construídas nesse processo que, por sua vez, engendram situações e posições intergovernamentais, bem como relações intersetoriais entre educação e transferência de renda condicionada.

O estudo tem como início do processo de campo de análise a gestão político-administrativa do Governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, e seu programa de maior abrangência de transferência condicionada de renda, o Programa Bolsa Família (PBF) até o ano de 2014, no Governo de Dilma Vana Rousseff.

Esse recorte se compreende pela trajetória do programa não apenas na perspectiva temporal de governo, mas também na continuidade da perspectiva do PBF e seu consequente desenvolvimento institucional enquanto relações amplas e complexas da sociedade brasileira nos mesmos governos, ou seja, continuidade institucional.

Fez-se necessário, para tal, compreender as perspectivas que se tem a partir do governo Lula, de política pública e social, de como essas políticas constroem o caráter público, seja referente à cidadania, às novas condições de socialização e as novas relações das tarefas do Estado, partindo de uma trajetória em relação aos processos da produção da sociedade.

Ao mesmo tempo é fundamental apreender, mediante a norma da federalização, como se materializaram as bases e as transformações o Estado brasileiro, expressa na Constituição Federal de 1988, bem como suas relações sociais e necessidades em torno da produção social, na sociedade civil, no trabalho, direitos e educação.

Enquanto campo empírico, no âmbito da relação da política educacional e federalismo, elege-se a unidade subnacional, o estado de Mato Grosso do Sul e seus 11 municípios selecionados por mesorregião e microrregiões¹, delineadas pelo Instituto

¹ Mesorregião do Centro-Norte de Mato Grosso do Sul (Microrregião do Alto Taquari; Microrregião de Campo Grande); Mesorregião do leste de Mato Grosso do Sul (Microrregião de Cassilândia, microrregião de Nova Andradina; microrregião de Paranaíba; microrregião de Três Lagoas; mesorregião do sudeste de Mato Grosso do Sul (Microrregião de Bodoquena; Microrregião de Dourados, Microrregião de Iguatemi)

Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, como espaço de análise da materialização de um elemento da política educacional em relação ao PBF e mediada pela relação federativa.

Essa eleição se dá dentro da capacidade das entidades federativas problematizarem a própria autonomia, ou seja, a sua relação na sua localidade, e em perspectiva e em conexão com a coordenação estabelecida pelo governo federal. Assim, essas regiões expressam particularidades nas suas dinâmicas de produção social, entretanto buscariam mediante um programa nacional a construção de requisitos mínimos de oferta a direitos sociais.

De fato, o debate sobre políticas de transferência de renda como mecanismo de garantir condições materiais de existência e reprodução social é anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Tal debate remonta as propostas políticas da social democracia e de intelectuais liberais como instrumento capaz de promover uma maior cidadania, crescimento e ampliação econômica no contexto histórico do *Welfare State*.

São três as perspectivas de transferência de renda: a que propõe uma renda de subsistência para todos, outra, defensora de um imposto de renda destinado aos que não podem ter o mínimo para viver dignamente e uma terceira, a *workfare*, que estabelece o benefício ao desenvolvimento de uma atividade laboral, ou seja, contrapartidas aos aptos a trabalhar (DINIZ, 2007).

A primeira proposta parte de Van Parijs, renda básica incondicional, renda mínima, a segunda é proposta por Milton Friedman, que, defendendo renda aos setores mais necessitados no aspecto de renda sob crivo monetário, com fim de não onerar o Estado e atravancar o processo econômico e de forma a não promover o ócio, e, por fim, a terceira de Gorz, defendendo a necessidade de compreensão da nova estrutura produtiva e acesso a renda e direitos sociais são interligados, assim cabe promover renda com novas formas de trabalho com o cenário de aumento da produtividade material (MONNERAT et al, 2007).

Nesse contexto, que demandam novas formas de socialização e de cidadania, as modalidades de garantia de renda e de como serão alocados e distribuídos os recursos entram na agenda da política social.

Do mesmo modo, como apresentado, a agenda sobre programas de transferência de renda não apresenta unanimidade em seus pressupostos.

Há aqueles que sugerem ser uma armadilha ao desemprego, ou seja, uma renda incondicional não efetivaria uma busca por uma colocação no mercado de trabalho, pois garantiria uma assistência que supostamente deixaria os beneficiários em situação de comodismo, portanto sem regulamentação por parte do mercado.

Esta visão concorrencial, que prima o autor da regulação pelo mercado, no campo neoliberal, daria a promoção individualmente, em contraste, para o teórico da renda mínima incondicional, como Van Parijs, que analisa a assistência sob o prisma de promoção, como um fator alavancador da cidadania ao não deixar sobre o jugo do mercado as escolhas do emprego.

A finalidade da renda mínima incondicional é proporcionar, desse modo, uma atividade remunerada com um propósito na sociedade e individualmente, ou seja, ao dar maior poder de barganha aos menos favorecidos ao acesso a empregos promissores e excluí-los do mercado de trabalho de baixos salários, empregos degradantes e sem perspectiva de progresso (VAN PARIJS, 2000).

Os programas de garantia de renda têm sua ascensão no período de crise econômica com padrão de acumulação de capital, consoante ao *Welfare State*, quando a solução econômica da crise de preços, inflação e desemprego, seria uma tarefa social que o Estado deveria gerenciar ao renovar suas funções.

Os entraves econômicos vistos pelos ideólogos neoliberais, concomitantes ao *Welfare State*, tais como o enrijecimento da remuneração, a inibição do crescimento pela forte carga tributária e a inflação decorrente da pressão salarial seriam as principais ações que atravancariam o processo produtivo (POCHMANN, 1999).

O neoliberalismo propõe novas tarefas ao Estado, ao garantir o livre regulamento pelo mercado, reforçar o empreendimento individual, cabendo ao Estado garantir o livre exercício dessas atividades (HARVEY, 2008).

Nessa perspectiva, o ajuste neoliberal como proposta societária se expressa na reconfiguração das relações entre o mundo do trabalho e o Estado. No mundo do trabalho, o ajuste neoliberal, ao promover a desestruturação sindical, impôs a condição de contratos mais flexíveis que requer escalas e ritmos de trabalhos diferenciados. Outro padrão de acumulação se constitui a partir de contratos mais voláteis devido ao aumento do desemprego crescente e outro modelo de remuneração da força de trabalho que

imperam com ritmos de jornada de trabalho mais intenso ou trabalho em regime de subcontratos ou temporários (HARVEY, 2009).

O que se propõe, nesse momento, para as políticas sociais é a nova interpretação do Estado como agente mínimo que caberia gerenciar atividades específicas de ação social em contraste com os direitos sociais universais.

Impõem-se, assim, à crise do padrão de financiamento público a limitação fiscal como imperativo desse processo de garantia dos direitos.

O *Welfare State*, segundo os neoliberais, e seu antigo padrão de socialização seriam incapazes de reduzir o desemprego e tal padrão, em larga medida, geraria a dependência do indivíduo e marcaria a incapacidade do sistema social de gerir as transformações necessárias à reprodução societária (LIMA; MARTINS, 2005).

Em solo brasileiro, na esteira do esgotamento do padrão desenvolvimentista de Estado e sua substituição pelo ajuste estrutural neoliberal, ganha espaço a discussão de implantação de projetos de transferência de renda como projetos de cidadania.

Desse debate emerge o Programa Bolsa Escola, programa que objetivaria condicionar uma modalidade de renda condicionada ao acesso educacional e o Renda Mínima. As primeiras iniciativas de programas dessa natureza são implantadas a partir de experiências locais, em unidades subnacionais.

Os programas de transferência de renda em solo brasileiro se iniciam a partir de experiências locais, como foi o caso da prefeitura de Campinas, com Renda Mínima, e do Distrito Federal, Brasília, com o Bolsa Escola, em gestões dos anos 1990.

Assim, essa modalidade de assistência social viria como uma medida econômica e tentaria evitar a precariedade do trabalho ao visar à universalização dos direitos e garantias fundamentais como educação, saúde e outras formas de fomento de medidas sociais (SUPLICY, 2002).

De fato, os interlocutores do projeto de transferência de renda condicionada ao acesso à educação no Brasil são Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque.

O primeiro, com um projeto que prevê a expansão de uma renda mínima paulatinamente e o aumento da população beneficiada, inicialmente como forma de imposto negativo. O segundo, como governador do Distrito Federal, que implantou o programa Bolsa Escola, como modalidade de benefício associado à frequência escolar obrigatória de crianças de 7 a 14 com renda *per capita* inferior a um salário mínimo familiar.

Na gestão administrativa de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por indução da União, o Programa Bolsa Escola ganha projeção nacional. Inserem-se nesse contexto as condições básicas da política social dos programas de transferência de renda, focadas nos estratos mais pobres da sociedade e perspectiva à garantia universal do acesso aos direitos sociais.

Confluem assim duas políticas: assistência social, na forma de transferência de renda, e educação, focais e universais, respectivamente. Desse modo, os programas de transferência de renda se configuram como programas de transferência de renda condicionada (PTRC).

A principal diferença é que, enquanto o único critério para os PGRM (Programas de Garantia de Renda Mínima) é a renda, os PTRC exigem uma contrapartida dos beneficiários, em geral, que se engajem em ações em benefício deles mesmos e de suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso, toda a história posterior ao projeto do Senador Suplicy foi centrada nos PTRC (SOARES; SÁTYRO, 2010, p.31).

Nesse sentido, e também por condições singulares do Brasil, duas dimensões condicionam a configuração da política social no Brasil após a Constituição Federal de 1988: a dimensão histórica da sociedade brasileira excludente, produto de seu processo de produção material juntamente com seu esgotamento, sua crise do padrão de acumulação, e a reforma do Estado que redesenha o pacto federativo e dos processos de descentralização das políticas sociais (ALMEIDA, 1990).

De fato, o desenvolvimentismo nacional anterior deixou uma cena de expansão material baseada na criação de um mercado nacional e com foco na produção urbana industrial, contudo, autoritário no trato das questões sociais. Direitos sociais se sustentaram em pressupostos da meritocracia ou corporativista.

A exaustão desse projeto contribuiu para o aumento de grupos vulneráveis, dependentes de proteção de renda que se reproduziram na vulnerabilidade social, e por isso mesmo, excluído de direitos sociais.

Tal situação: “É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política.” (SILVA, 2007, p.1430).

Nesse aspecto, os projetos da natureza como de transferência de renda se constituem em ação de Estado de imediata pretensão à assistência monetária para realização de meios básicos de reprodução social.

O que se impõe, nessa conjuntura, para as políticas sociais é uma nova interpretação do Estado como agente mínimo, diante da crise do padrão de financiamento público que caberia gerenciar atividades específicas de ação social, em vez um processo de ampliação do processo industrial de proteção social associada ao trabalho formal.

Outro aspecto que se configura é referente a questão normativa do Estado enquanto federação. De fato, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, instala-se a possibilidade de revisão do pacto federativo historicamente construído, quando da autonomia e da cooperação entre as unidades federativas poderiam ser construídas e superar o centralismo presente no regime civil militar (ABRUCIO, 2010).

Emerge como novidade do redesenho do pacto federativo o município como ente autônomo, capaz de gerir administrativamente suas necessidades locais. A questão da divisão de competências e atribuições do regime federal e relações administrativas, contudo, não devem ser vistos como relações idênticas ou de mesma lógica.

No Brasil, ocorreram os dois fenômenos. Reformas das instituições políticas ao longo dos anos de 1980 – particularmente, a retomada de eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 e as deliberações da Constituição Federal de 1988 – recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, suprimidas durante a ditadura militar. Posteriormente – já nos anos de 1990 e já completada a institucionalização do Estado federativo – implementou-se um extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais. A simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são. Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização –, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas (ARRETCHE, 2002, p.26-27).

Essa distinção explica institucionalmente a questão do surgimento das políticas de PTRC em instâncias subnacionais, bem como as competências das mesmas e também as articulações entre a universalidade dentro dos condicionantes.

Os objetivos do regime fiscal, do modelo federal e da descentralização, sendo este a questão da gestão do municipalismo, o ente federativo mais próximo da população e não centralizadora, evidencia inicialmente a flexibilização dos regimes federais e administrativos.

Fica evidente que a contextualização histórica das políticas sociais vai tomando contorno no âmbito da descentralização e do federalismo. Estão presentes União, Estados e Municípios, todavia, este último teria papel central no processo de democratização e superação das desigualdades, como a instituição mais próxima do fenômeno da desigualdade social.

Isso é institucionalmente explicada pela trajetória dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC), que foram experiências imediatamente locais, no caso iniciadas em Campinas, no programa Renda Mínima, associada à frequência escolar, e no Distrito Federal, pelo programa Bolsa Escola².

O desenho institucional da rede de proteção social no Brasil foi diretamente influenciado pelo desenho institucional e pelas capacidades locais. A trajetória se faz de extrema importância e traça suas diretrizes e limitações.

O programa Renda Mínima ou Bolsa Escola foram utilizados em outras prefeituras desde seu surgimento em 1995 até em 1997, quando de sua generalização.

A crescente visibilidade das experiências localizadas de renda mínima estimulou a apresentação de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o território nacional, resultando na aprovação da Lei 9.533/97 que autorizava a União a co-financiar (em 50%) programas de garantia de renda mínima municipais associados a ações socioeducativas, conhecido como Renda Mínima, reconhecendo tanto a fragilidade financeira do município ao providenciar-lhe aporte de recursos, quanto sua maior facilidade em executar programas de redução da pobreza, pela maior proximidade dos beneficiários. O cronograma de implementação priorizava os municípios mais pobres de cada estado. Mediante a Lei 10.219/2001 o governo federal instituiu um novo programa federal neste sentido, chamado Bolsa Escola, que veio a substituir o Renda Mínima, em vigor até janeiro de 2001. O novo programa é uma ampliação do programa anterior, agora com abrangência de 100% dos municípios e diversas alterações na forma de financiamento, distribuição dos recursos e gestão administrativa. O advento do Bolsa Escola, que para 2001 conta com um orçamento da ordem de 1,8 bilhões de reais, junto a outros programas como o Bolsa Alimentação e o Bolsa Renda, consolidam a opção do governo brasileiro por políticas de transferência direta de renda como estratégia de combate no contexto da reforma do nosso sistema de proteção social (LÍCIO, 2002, p.06).

² “Em 1995, o Distrito Federal foi palco da primeira experiência brasileira de renda mínima vinculada à educação, quando então recebeu o nome de Bolsa Escola. Na mesma época, Campinas também instituiu um programa de renda mínima, só que mais vinculado à assistência social. Foi a primeira vez que um programa social alcançou escala e cobertura capazes de gerar impacto efetivo junto à população carente, tradicionalmente desprezada pelas políticas públicas. O sucesso deste programa foi tal que todas as esferas de governo, em quase todas as unidades da federação, de um modo ou de outro, adotaram políticas semelhantes. Todavia, a grande maioria destes programas não alcançava o objetivo de levar à conclusão do ensino fundamental, limitando-se a retirar temporariamente as crianças da rua.” (LÍCIO, 2002, p.05).

Desse modo, durante a trajetória dos anos 1995 até 2002 se colocam no horizonte dos programas de renda mínima duas questões:

A primeira diz respeito à efetividade da renda mínima como política de combate à pobreza e à desigualdade. A outra se refere ao estudo do impacto do arranjo institucional sobre estes programas. Para resgatar a dívida social brasileira não basta apenas identificarmos a melhor política (mais eficiente, eficaz e efetiva); é igualmente fundamental criar condições institucionais para o seu êxito (LÍCIO, 2002, p.01).

A última medida do governo federal na gestão de FHC foi a instituição do Cadastro Único (CadÚnico), em 2001, que foi o instrumento para o registro de todos os beneficiários de programas sociais de transferência de renda no Brasil.

Assim, ao término do mandato de FHC, alguns mecanismos institucionais foram criados e, principalmente, a assunção por parte do Governo Federal da gestão financeira e coordenação dos programas de transferência de renda, bem como a generalização em âmbito nacional de um modelo de proteção social condicionado a educação, o Bolsa Escola.

Nesse aspecto, embora em término de governo, institui-se um projeto de superação da pobreza, tanto social quanto do déficit educacional em termos institucionais e em relação aos ditames federais.

Desse modo, para realização do projeto de universalização do acesso e garantia aos direitos sociais e ao direito à educação, a gestão de FHC compreendeu os programas em três conjuntos: os universais, os de seguridade social e geração de renda, novas formas de qualificação e os de transferência de renda, ou seja direitos sociais, no caso da educação a reforma da educação básica, atenção aos novos rumos dos mercados e do mundo do trabalho e qualificação profissional e transferência de renda direta a setores vulneráveis e alocação de recurso conforme renda *per capita* aferida (DRAIBE, 2003).

A separação em conjuntos de atuação promoveu uma focalização, seja em setores da sociedade ou problemas pontuais e uma descordenação entre algumas ações. O que se pontua nessa gestão de FHC é a crise entre os padrões antigos de desenvolvimento, a nova situação econômica e a universalização dos direitos sociais, sua nova perspectiva, em tempos de crise fiscal.

Tentou-se resolver problemas de renda e ampliação de direitos sociais, mas o entrave de garantia dos direitos sociais de forma qualitativa sofreu um revés à margem da crise econômica e de gasto público social.

A questão é que a reorganização da sociedade civil e a suas novas competências sociais, sendo o Estado articulado em relação aos direitos sociais, de modo distinto ao padrão do Estado de bem estar social, assim como a reestruturação dos serviços econômicos e de produção sob controle do Estado passam a ser privatizados (ANDERSON, 1995).

Os serviços sociais sofrem uma “autonomização” e passam a ser geridos por entidades público-privadas, e cabe ao estado coordenar essas atividades, sendo agora a esfera da sociedade civil a esfera cidadã e capaz de articular esses interesses sociais (NEVES, 2005).

O Estado, assim, em vez de garantir a produção do emprego/trabalho garante uma renda mínima/proteção social como materialização do direito (COUTROT, 2002).

Ainda assim, normatizam-se mecanismos com vistas à superação das limitações institucionais dos entes federativos e de suas capacidades locais de gestão, embora em um contexto desfavorável e ainda muito tardio.

Com o governo Lula, é criado o Programa Bolsa Família, PBF, no ano de 2003, é regulamentado mediante medida provisória nº132, de 20 de outubro de 2003– e posteriormente com a lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 sob regulamento do ministério do desenvolvimento social, MDS, - a unificação dos projetos de transferência de renda no Brasil, com o intento de melhorar a funcionalidade e o valor monetário do benefício e ampliar o fundo dos recursos.

A compreensão de articulação das necessidades dos assistidos de forma social e monetária conjuntamente, o novo papel do mundo do trabalho e geração de renda, que pretende a geração de outras formas de renda, além da distribuição e sim redistribuição da renda no Brasil, seja na articulação das novas formas de produção do mundo do trabalho, seja no processo produtivo ou nas competências, se coloca com panorama das ações.

Soma-se a isso a questão estrutural que não se torna apenas assistência social meramente e sim ampliação das necessárias transformações sociais e econômicas no modelo de desenvolvimentismo social proposto pelos ideólogos do governo Lula.

PBF é um modelo que se propõe a atender todos os membros de uma família de forma conjunta e mediante contrapartida como meio a estimular o acesso aos direitos sociais ampliar a rede de atuação e não apenas focar em apenas dar a assistência social sem qualquer padrão de situação de atendimento e fornecer serviços auxiliares em relação a certos direitos sociais.

Cabe aqui a discussão entre a associação entre o universal e o particular no acesso a formas de renda e direitos promovidos pelo Estado, até que ponto são programas de renda mínima, distribuição social da riqueza coletiva ou imposto negativo esse tipo de transferência efetuada no Brasil, já que há distinções entre projetos de recursos mínimos e outros projetos com vistas a complementaridade de políticas de ações sociais

Esse elemento é a configuração enquanto preâmbulo de uma situação institucional de um desenho político-administrativo da nova configuração dada pelas garantias pelo Estado em relação aos direitos sociais.

Processo concorrente a esse, ao lado da oferta educacional, insere-se a cena de dificuldade da garantia e da gestão da escola pública que é recorrente, no que se refere a proteção do direito por parte do Estado enquanto histórico, que se faz presente enquanto herança.

A educação e a escola pública no Brasil sofrem da inconsistência histórica de construção de um sistema nacional de educação. Os períodos anteriores, marcados por uma estrutura constitucional irregular, não central, em 1988 tem sua proclamação universal.

Assim, após mais de um século de história constitucional, é que o país terá, no nível dos valores proclamados, o direito à educação inscrita a partir de uma lógica mais universalista, fazendo frente ao longo trajeto de iniquidades e privilégios na oferta da instrução elementar. De 1824 até 1988, as inscrições do direito à educação nos textos constitucionais eram assinaladas por uma concepção de que o mínimo era o bastante (ARAÚJO, 2011, p.288-289).

A educação, nos períodos de atuação estatal ligados ao desenvolvimentismo, se acentuava mais pelas suas demandas econômicas e de inserção em um projeto desenvolvimento do que necessariamente pontuadas pelas perspectivas de universalização do direito a educação³.

³ “O verdadeiro ator do jogo escolar durante esse primeiro momento era o Estado, preocupado nos anos 40, 50 e 60 com a contratação, por meio da escolarização de massa, de sua base administrativa (burocrática) e de uma mão-de-obra melhor qualificada para seu modelo de desenvolvimento baseado na substituição da importação. Assim, o lançamento da campanha nacional de educação rural do governo Getúlio Vargas visava elevar o nível econômico das regiões rurais por meio das técnicas modernas de produção. O segundo momento corresponde à ditadura militar (1964-1985) e pode ser considerado como um período em que o debate educativo foi reduzido a um agenciamento tecnicista. Foi o triunfo da pedagogia como técnica de transmissão de conhecimentos neutros, social e politicamente.[...]. Esse segundo momento parece-nos extremamente relevante, na medida em que pôs um termo às lutas políticas e sociais das classes populares e preparou o terceiro momento (neoliberal) ao despolitizar o debate educativo.” (AKKARI, 2001, p.175).

Era buscado um ensino tecnocrático, reforçada pela posição Keynesiana, ligada ao projeto de transformação econômica do país com a formação orientada pelo mercado e mediada pela expansão econômica.

Somada a questão da expansão escolar com um projeto econômico, situa-se a obrigatoriedade e gratuidade da educação escolar com uma escassa vinculação legal e de recursos (CURY, 2008a).

Esse processo organizava-se mediante um centralismo, verticalização e segmentação burocrática, uma expansão da rede física de forma caótica.

O que se insere nesse contexto também é a cíclica e reprodutiva condição de acesso à educação socialmente.

Está aí a raiz das dificuldades por que passa a política educacional. As medidas tomadas pelo governo, ainda que partam de necessidades reais e respondam com alguma competência a essas necessidades, padecem de uma incapacidade congênita de resolvê-las. Isto por que a lógica que as preside as torna presas de um círculo vicioso eivado de paradoxos: as crianças pobres teriam melhor rendimento escolar se seus pais participassem mais ativamente da educação escolar dessas crianças; mas para isso eles ainda deveriam ter uma melhor e mais alto nível de instrução, precisamente o que lhes foi negado. As crianças pobres teriam êxito na escola se não precisassem trabalhar; mas elas precisam trabalhar exatamente por que são pobres. Esses paradoxos manifestam-se também no próprio campo econômico: os trabalhadores seriam mais produtivos se tivessem maior e melhor nível de instrução; mas para terem maior nível de instrução eles precisariam ser mais produtivos para que a economia do país pudesse gerar os recursos que permitiriam maior investimento na educação. Em outros termos, no limite, o raciocínio acaba sendo o seguinte: o problema seria resolvido se ele não existisse; como o problema existe, então ele resulta insolúvel (SAVIANI, 2011, p.4-5).

Essa situação peculiar se apresenta particularmente nos países do Terceiro Mundo, relacionado ao Brasil, na América Latina, possuindo os mesmos elementos e os mesmos componentes, mas com pesos relativos e estratégias apropriadas às suas peculiaridades.

Diferentemente da maioria dos países desenvolvidos, os do Terceiro Mundo precisam adequar as estratégias de desenvolvimento a situações conjunturais caracterizadas por:

- políticas de ajuste econômico de curto prazo que dificultam consensos em torno de objetivos de longo alcance, como são os da educação;
- instabilidade e fragilidade da experiência democrática, em função de longos períodos de governos autoritários, que prejudicam a articulação entre as instituições políticas e os atores sociais (MELLO, 1991, p.9-10).

Ainda mais imperativo que as estratégias para a transformação produtiva e para a inserção competitiva nos mercados mundiais seriam políticas que não sejam dissociadas daquelas destinadas à promoção da equidade. A educação deverá se expressar para uma nova relação entre desenvolvimento e democracia (MELLO, 1991).

O caso da educação, inserida logicamente no modelo de proteção social, ou seja, como política social construtora de relações amplas de formação social.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p.31-32).

Nestes termos, se apresenta a educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado, mas não somente medida por seus organismos, mas que também estabelece relações com a política social eleita historicamente.

Partindo assim de determinações complexas e categorias que remetem a centralidade do processo de reprodução ampla da sociedade e da dinâmica do Estado na oferta dos direitos sociais enquanto leitura social e entidade de administração de necessidades para a realização de um modelo social, sem perder de vistas as contradições engendradas nesse processo, que foi realizada a pesquisa.

Para consecução de tal objetivo se realizará a trajetória de política social enquanto processo de proteção social e suas relações com a produção social e o histórico da herança social e econômica e as novas trajetórias de desenvolvimento.

Será exposta também a construção dos mecanismos de coordenação federativas tão caras no processo de efetividade do direito a educação, partindo da trajetória deficitária entre o federalismo e a cooperação que constituem os limites institucionais e diferenças entre a administração locais bem como as trajetórias e mudanças.

Nessa pesquisa se analisou o PBF enquanto política emanada do governo central em seu entrelaçamento com as ações que os diferentes governos subnacionais implementaram desde de 2003, início do governo Luís Inácio Lula da Silva.

Do mesmo modo se analisou no Estado de Mato Grosso do Sul o acesso ao PBF em relação a demanda pela educação e o entrelaçamento das necessidades educacionais dos beneficiários do PBF.

Também foi realizada a pesquisa sobre a gestão do PBF e sua configuração, seu padrão de financiamento e a estrutura implementada no âmbito do estado de Mato Grosso do Sul e os municípios selecionados, que expressaram as diferenças locais referentes as dinâmicas e capacidades institucionais.

A proposta de pesquisa foi desenvolvida mediante pesquisa quali-quantitativa orientado pelo método dialético, (totalidade, historicidade e contradição) focada na análise documental/análise de conteúdo auxiliado por procedimentos de análise estatística e de estudos bibliográficos.

Foram utilizadas como fontes os documentos oficiais (mídia impressa ou eletrônica) de âmbito nacional; censos do IBGE, indicadores disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI, de coleta de dados das regiões selecionadas e trabalhos relacionados a temática.

Foram categorias de análise, entre outras que surjam durante a pesquisa, o Estado, sua nova perspectiva e novas tarefas, política pública social, a configuração do Federalismo e descentralização, bem como práticas que auxiliem esse processo no Brasil e ações para garantia ao acesso e efetivação universal dos direitos sociais.

No aspecto social, o papel da transferência de renda e garantia aos de baixa renda a fim de efetivação dos direitos sociais e no papel do desenvolvimento almejado para a realização necessária das competências sociais, no caso a educação, seu papel na nova organização social, as relações de produção e do trabalho, economia e produção social.

Ao empreender a análise do Estado e suas novas atividades deve-se atentar a sua qualificação, sua própria compreensão, suas características e limites. Cabe assim apresentar suas qualificações históricas.

O Estado não emerge em sua condição de separado, de meramente disciplinador das atividades individuais, ou como qualificação ideal e pura a ser realizada de forma a-histórica, absoluta, uma entidade perfeita e ideal que é a essencial final da organização social (MARX; ENGELS, 2003).

Emergido em situações históricas, cabe assim caracterizar as relações que definem o Estado de forma positiva. A aparente situação de confronto ao Estado é a sociedade civil e suas dimensões próprias de interesses e condições de reprodução, ou seja, imediatamente aparecem como contraditórias os interesses de Estado e sociedade civil. Essa contradição também se expressa nos diversos interesses e condições dadas na sociedade civil.

Assim, cabe ao Estado uma tarefa de regular essas ações e também criar uma ordem universal, de garantir a reprodução da sociedade de forma ampla, mas sem perder de vista como esses interesses são distribuídos entre as classes da sociedade civil.

A forma direta de dominação da produção sob os indivíduos é geradora de contradições e conflitos na reprodução ampla da sociedade. Os direitos imediatos da propriedade e direitos individuais e protetores da produção, os direitos de primeira geração, não prezam pela amplitude de realização plena do âmbito geral da sociedade.

Assim, emergem situações em que o Estado deve arquitetar uma estrutura ampla de administração em vista de demandas sociais conflitantes, sendo assim essas mesmas estruturas capazes de manter a manutenção e reprodução dessa ordem.

Como o Estado não se define por estar à disposição de uma ou outra classe para seu uso alternativo, não pode se desobrigar dos comprometimentos com as distintas forças sociais em confronto. As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo. Capacidade que burocratas contemporâneos têm por hábito chamar “governança” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 9).

Essa governança como paradigma de administração política se dá após a Constituição Federal de 1988 com o regime federativo no Brasil que estabelece uma distribuição do poder territorialmente com autonomia e interdependência entre as unidades federativas. O que pontua essa relação federativa é também a heterogeneidade das condições sociais e econômicas brasileiras.

Uma heterogeneidade não é ponto para separação das competências ou ausência de um motivo comum, tendo isso em perspectiva, a política educacional desenvolvida pelas ações de governo por meio de programas, projetos e atividades, com a finalidade de materializar o direito à educação, tem que responder à situação de um país que se constrói contraditoriamente.

Como afirma Cury sobre a questão entre diferença de condições e uma gestão federativa:

Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, [...] competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central,

mediante delegação. Junto com estas, associam-se as competências comuns (CURY, 2002, p. 172).

Sobre essas competências, inserida na lógica federativa, emerge a centralidade da União como responsável por uma questão de plano nacional, que é de um projeto comum ou integrador de política educacional, para além da autonomia e foco em aspectos regionais, entra em cena a questão pontuada por Saviani:

Repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população brasileira. Assim, deixam de ter sentido os argumentos contra o sistema nacional baseados no caráter federativo que pressupõe a autonomia de estados e municípios. O regime de colaboração é um preceito constitucional que, obviamente não fere a autonomia dos entes federativos (SAVIANI, 2009, p.29).

Porém, esse regime federal sofre com limitações na sua efetivação com a emergência neoliberal bem como uma ausência de modelo cooperativo na gestão federal. Esse impasse surge da materialidade que se impôs mediante o regime fiscal, tipicamente competitivo, bem como da transferência de responsabilidades sem capacidades institucionais dos entes com as competências de executar e oferecer serviços, da emergência da guerra por recursos fiscais, bem como da gestão local, pelos municípios, como somente gestor de questões decididas em âmbito nacional.

O que esse federalismo pode ter limitado é a competência de investimento, da questão fiscal, da competência, seja de administração, como capacidade institucional ou recurso, nesse aspecto o municipalismo é emblemático.

A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasses de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração (ABRUCIO, 2006, p. 61).

O modelo federativo e sua forma de administração política é uma articulação organizacional e normativa, mas que deve ser tomada dentro das tarefas concretas do Estado enquanto processo de dominação de classe e espaço de interesses e articulação dos mesmos.

Desse modo, ter no Estado a pureza da dominação e não relacionar dialeticamente com os interesses históricos é mera abstração sem relação com o real.

Assim, o Estado deve ser compreendido enquanto condensação entre as relações sociais para exercício de poder.

Com efeito, já podemos descobrir um índice desta função do Estado no fato de que, para além do fator de coesão da unidade de uma formação, é também a estrutura na qual se condensam as contradições entre os diversos níveis de uma formação. O Estado é assim o lugar no qual se refletem o índice de dominância e sobre determinação que caracteriza uma formação, um de seus estágios ou fases. Por isso o Estado aparece como o lugar que permite a decifração da unidade e articulação das estruturas de uma formação. Isto não será esclarecido no momento em que analisarmos a relação entre estruturas e o campo das práticas de classe, e situarmos a relação particular entre o Estado e a conjuntura que constitui o lugar de decifração da relação entre as estruturas e o campo das práticas. É a partir da relação entre o Estado, fator de coesão na unidade de uma formação, e o Estado, lugar de condensação das contradições entre as instâncias, que podemos decifrar o problema política-história. Esta relação designa a estrutura do político simultaneamente como nível específico de uma formação e como lugar das suas transformações, e a luta política como “motor da história” tendo como objetivo o Estado, lugar de condensação das contradições entre instâncias defasadas por temporalidades próprias (POULANTZAS, 1977, p.43).

Assim, como a tarefa política de dominação de classe se rearticula na esfera estatal, se rearticula também no âmbito estrito da produção material e suas ações econômicas e necessariamente na organização social.

O propósito do capitalista deve ser compreendido dentro do âmbito da produção e do âmbito qualitativo do financiamento de certas atividades. O capitalista é ao mesmo tempo o produtor social de certa atividade e também o agente criador de novas conexões sociais⁴.

As formas subjetivas de domínio se dão em esferas além do Estado e da esfera estrita da produção, se configuram também no caráter ideológico de dominação hegemônica da sociedade civil.

A organização política não é apenas uma extensão imediata da produção, é também a formação de um bloco histórico capaz de realizar uma ampla vontade

⁴ Os padrões de criação de atividades de produção e financiamento não são lineares, dependem da organização social e contradições que emergem devido à saturação das mesmas. O capitalista é ao mesmo tempo aquele que parte da lógica da produção e do lucro e o financista que vê a saturação de mercados e desenvolve novas relações sociais e mercados para renovação do processo produtivo (ARRIGHI, 1996) assim como a forma social organiza a produção o dinheiro extraído desse processo produtivo que organiza a sociedade a reorganiza: “no dinheiro desaparecem todas as diferenças qualitativas das mercadorias, e o dinheiro, nivelador radical apaga todas as distinções, mas o próprio dinheiro é mercadoria, um objeto externo, suscetível de tornar-se propriedade privada de qualquer indivíduo (MARX, 2003, p.158-159).

coletiva, orgânica que insere nos indivíduos os valores históricos necessários à reprodução da sociedade e sua identificação com ela.

Conforme expõe Gramsci sobre o novo caráter do governante:

O moderno príncipe, o mito príncipe, não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; só pode ser um organismo; um elemento complexo de sociedade no qual já se tenha iniciado a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e fundamentada parcialmente na ação [...] é preciso também definir a vontade coletiva e a vontade política em geral no sentido moderno; a vontade como consciência atuante da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e efetivo (GRAMSCI, 1980, p.6 -7).

Complementando esse conceito, há que se enfatizar também o de bloco histórico do mesmo autor como unidade dos contrários, da estrutura e superestrutura, afinal o método é guiado pela compressão de totalidade que vê na contradição e formadora de toda a práxis, e não meramente a dominação ativa-passiva de um aspecto sob o outro.

Nesse sentido, a sociedade civil configura para constituição da sociedade política ao agir de forma subjetiva e atuante, e assim inicia um processo de um Estado não meramente sequencial de uma dominação estreitamente material e sim organizada e capaz de realizar atividades, cuja dominação hegemônica se faz necessária.

Desse modo, compreender a lógica dessas formas de dominação, principalmente do Estado e sociedade civil, isoladamente, não é compreender o processo social, e sim compreender a forma de apresentação da sociedade, ou seja, como se estabelece formas de atuação legal, sem levar em conta as condições exteriores.

A perspectiva subjetiva do Estado, da propriedade privada e da sociedade civil não é a pureza de dominação, sua lógica de construção e ações não é necessariamente a compreensão de toda a práxis social, sim apenas uma síntese de representação concreta da forma imediata que é material de estudo do fenômeno social, concreto (MARX, 1978).

Assim, a concretude imediata, representação, no caso Estado, sociedade civil, confronta com o conceito, os mesmo de Estado, sociedade civil, que parte de uma abstração, um desvio, para consecução da compreensão da totalidade.

A exposição dos elementos que compõem o estudo não é em si a realidade, mas em si é sintético como o concreto, ou seja, tanto os conceitos e representações são

mediações para a compreensão do concreto, do entendimento da práxis social, mas ainda assim por si só não é a compressão da totalidade concreta⁵.

De tal modo, se buscou as relações universais e particulares na pesquisa, que se expressa nas dimensões do direito à educação e políticas educacionais, no processo de desenvolvimento econômico-social bem como as diferenças regionais e sociais e também as organizações institucionais e nas competências locais assumidas e suas demandas.

Desse modo, se procurou a relação entre as determinações gerais, no caso a política social e pública, e as condições particulares mediante apresentação concreta do PBF e o estado de Mato Grosso do Sul mediante a expressão dos relatórios produzidos pelo governo federal sobre os municípios do estado de Mato Grosso do Sul, que indicarão a sua situação social sinteticamente.

Para tal intento de compreender essa síntese de relatórios se fez a digressão da construção da política social e da política pública, incorrendo em uma não compreensão dos dados sem esse percurso.

Assim, as coordenações das políticas sociais serão estabelecidas por esse plano, que informa por meio de relatórios SAGI, Sistema de Avaliação e Gestão da Informação, ferramenta instituída com inúmeros relatórios e boletim de informações⁶.

Para efeito da pesquisa foi utilizado os RI Bolsa Família; Boletim de Informações Elaborando um diagnóstico para a gestão municipal; Panorama Municipal segundo senso Demográfico 2010; A extrema pobreza segundo o Senso; O Brasil sem

⁵“O pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações, tem de destruir a aparente independência do mundo dos contatos imediatos de cada dia[...]a dialética não considera os produtos fixados, as configurações e os objetos, todo o conjunto do mundo material reificado, como algo originário e independente. Do mesmo modo como assim não considera o mundo das representações e do pensamento comum, não os aceita sob seu aspecto imediato: submete-os a um exame em que as formas reificadas do mundo objetivo e ideal se diluem, perdem sua fixidez, naturalidade e pretensa originalidade, para se mostrarem como fenômenos derivados e mediatos, como sedimentos e produtos da práxis social.” (KOSIK, 1998, p.20-21).

⁶ São Relatórios: Relatórios de Programas e Ações MDS; RI Pesquisa de Informações Básicas 2009 IBGE; RI Bolsa Família e Cadastro Único; RI Segurança alimentar e Nutricional; RI Benefício de Prestação Continuada; RI Proteção Social Básica; RI Proteção Social Especial; RI Proteção Inclusão Produtiva. São Boletim de Informações Elaborando um diagnóstico para a gestão municipal; Panorama Municipal segundo senso Demográfico 2010; A extrema pobreza segundo o Senso; Dinâmica das ocupações formais Segundo RAIS. Mercado de Trabalho segundo o Censo 2010; Inclusão Produtiva segundo Senso SUAS; O Brasil sem miséria no seu município; Diagnóstico Socioterritorial; Subsídios para a elaboração do PPA Municipal; Dinâmica de admissões em informações formais segundo CAGED; Vulnerabilidade Social e Juventude Negra; O SUAS no seu município. Relatórios Disponíveis em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>

miséria no seu município; Diagnóstico Socioterritorial, bem como outras informações já estabelecidas por pesquisas anteriores⁷.

Para tanto, no capítulo primeiro se discute a política social, compreensão da política educacional enquanto social e institucional e suas desigualdades nos dois âmbitos, bem como o modelo de proteção social e também como este se caracteriza historicamente, como o reconhecimento das desigualdades históricas produzidas pelos modelos de proteção social anterior e sua herança e também o quadro geral do projeto de novo desenvolvimento estabelecido.

Esses elementos serão apresentados como uma discussão com referência aos modelos anteriores de proteção social e pela relevância tanto da modificação da compreensão dos direitos sociais quanto da herança produzida institucionalmente por eles e também a dimensão lançada atualmente.

No capítulo segundo discute-se as relações governamentais e institucionais das políticas sociais, as políticas públicas, da trajetória do federalismo e descentralização até a consolidação da perspectiva intergovernamental e de coordenação das políticas públicas e intersetorial do PBF que se desenvolveu até o presente momento e a projeção destas em relação a projetos na garantia da efetividade à educação.

Assim, já será possível a aproximação empírica mediante parâmetros da pobreza e exclusão no estado de Mato Grosso do Sul. Também se apresentará políticas públicas do governo anterior, FHC, e sua típica organização, focal e compartimentalizada, a caráter de estabelecer a noção de contraposição, transformação ou heranças nas políticas públicas que estabelecerá o processo dinâmico e tangente da pesquisa ao retratar rupturas e continuidades bem como a situação naquele momento histórico em relação a proteção social, sua perspectiva.

No capítulo terceiro serão elencados os aspectos de proteção social do PBF bem como sua estrutura institucional, seus mecanismos desenvolvidos para a coordenação federativa e descentralizada, que exporá as novas dinâmicas

No capítulo quarto, estabelecidos os parâmetros conceituais, será o local para a análise empírica, já construídas as mediações qualitativas e possibilitando assim a objetividade na análise de dados conforme parâmetros estabelecidos.

⁷ MOREIRA(2012), LÍCIO (2011), BICHIR(2010), SILVA(2014).

Por fim, as considerações finais, que estabelece o panorama do PBF, a trajetória, e por fim, os desafios expressos na localidade selecionada, e dos desafios institucionais para a efetivação a educação aos beneficiários do PBF.

1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E POLÍTICA SOCIAL: A EFETIVIDADE DO DIREITO E A EDUCAÇÃO COMO RELAÇÃO SOCIAL

Aqui serão apresentadas reflexões sobre as garantias do direito à educação e das políticas como relações de reprodução social, historicamente constituída. Com as apresentações prévias que se seguirão das garantias legais e das políticas educacionais que ilustram e indicam simultaneamente as relações sociais em torno ao direito a educação e as transformações no sentido de estabelecer as demandas presentes como produto de uma garantia escassa materialmente dos períodos prévios.

Remonta-se ao período anterior, desde a centralidade das políticas de educação como políticas sociais, no Brasil desde 1930, a fim de estabelecer essa transformação e ao mesmo tempo a herança no processo educacional e bem como a nova garantia legal ao direito à educação.

As políticas educacionais se contextualizam nas perspectivas econômicas e políticas bem como nas garantias jurídicas. Esta contextualização possibilitará o entendimento da situação educacional de exclusão e sua necessidade de foco na compreensão singular desse processo.

A garantia ao direito à educação no Brasil se configurou historicamente entre o acesso, massificação, enquanto expansão aliada ao processo industrial e a possível e potencial universalização, entre previsões legais e a realidade das disparidades entre o próprio acesso público à educação, como socialmente restrito, embora legalmente garantido, e o financiamento limitado, bem como a de uma organização não sistemática.

Essa configuração, que estabeleceu relações de disparidades até hoje persistentes, ao eleger um processo de proteção social restrito em detrimento a outro, o universal, assim, de uma política social acessória ao processo econômico em lugar ao universal, ao direito universal, que presentemente se faz necessária para compreensão e superação desse gargalho constituído.

Sem remontar até a primeira atuação legal do Estado pela regulação da educação escolar, mas pela sua centralidade como política social e pública e também da educação, ou seja, quando as [...] “teorias de Estado como referência de análise da educação só ganham materialidade quando a educação passa a ser entendida como direito social que deve ser assegurado por políticas públicas entendidas como o “Estado em ação”” (ARAÚJO, 2011, p.283), é que temos pela Constituição de 1934 sua primeira

regulamentação em âmbito constitucional focada pela primeira vez na relação entre produção social e direitos sociais.

A Constituição de 1934 garante a educação no âmbito do direito, mas apenas como oferta, obrigação do poder público de oferecer e presta-la no ensino primário. Na constituição de 1937 foi elaborada mais explicitamente a definição de uma educação, limitada na ação do Estado, ao afirmar a educação integral como direito dos pais, ao Estado cabendo subsidiar essa educação, ou ainda conforme art.130, não universalidade da gratuidade pela solidariedade pela formação de uma caixa escolar (VIEIRA, 2007).

Na Constituição de 1946 é retomada a questão da gratuidade, uma retomada à constituição de 1934 depois do período autoritário.

Em 1961, com a lei de diretrizes e bases, é delineado um processo de unificação do ensino público no Brasil, porém estava ausente a questão da obrigatoriedade da frequência escolar.

A Constituição de 1967 não promoveu mudanças substanciais no direito à educação. Outra questão pontuada nesse período foi a expansão da escolaridade, com a unificação do primário e ginásio, em um curso integrado de oito anos.

A garantia legal ao acesso não se materializa na forma de garantia de financiamento, bem como a efetividade do direito não se mantém institucionalmente.

A lei privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares para afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os baixos índices de aplicação da história recente do país, menos de 3% do orçamento da União. O salário-educação (Lei 4420/64), originariamente concebido com o objetivo de incrementar o ensino oficial de 1º grau, cumpriria o papel de principal fonte de recursos para fazer frente às necessidades do ensino fundamental. Adicionalmente, garantia apoios políticos mais fortes e seguros ao regime. A União, ao repassar recursos do salário-educação aos estados da Federação para a construção de escolas, atendia a interesses de políticos e empreiteiros locais, criando, dessa forma, uma rede de favores e dependências. Por outro lado, as verbas do salário-educação, gradativamente, foram aplicadas para subsidiar o ensino privado. No momento, então, em que a escola básica com oito anos de obrigatoriedade exigia uma intervenção clara em seus desdobramentos, fortes investimentos para sua implementação em todo território nacional, ampla discussão com educadores e educadoras de todo o país, o governo limitou-se a ampliar o clientelismo e a formular projetos de gabinete (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 39).

Somente em 1988, pela promulgação da Carta Magna que é garantida a educação escolar como direito público subjetivo, ou seja, há além da necessidade da oferta a garantia ao acesso a ela (CURY, 2000).

Essa condição, entretanto, se depara com a história que deixou um legado institucional. “Como se vem evidenciando ao longo da história brasileira as ações do poder público são limitadas no sentido de corrigir ou diminuir o problema com a educação popular, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.” (FLACH, 2009, p.506).

A educação não é situada neste momento da CF/88 como mero programa de ação e sim como de imediata prestação, superando “[...]o caráter de normas programáticas aos direitos sociais, como se elas fossem desprovidas de caráter verdadeiramente imperativo, ou seja, como se não fossem capazes de vincular a atuação dos poderes públicos” (DUARTE, 2007, p.696).

Na Constituição Federal de 1988 é prevista a regulamentação da educação pública escolar no Brasil “Aí a educação se torna o primeiro dos direitos sociais (art. 6º.), o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, ganha a condição de direito público subjetivo para todos” (CURY, 2008, p.1195).

Enquanto garantias públicas assim se expressa:

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. 208.O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§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 (BRASIL, 1988).

A distância entre a proclamação do direito e sua capacidade de efetivação do mesmo se dá pelas relações de produção social e eleição dos valores de política social. Assim, a produção social desigual torna árduo o processo da obrigatoriedade, tanto de

eficácia quanto de efetividade da educação numa sociedade marcada pela desigualdade e pela pobreza, principalmente no que tange a permanência e qualidade.

O cumprimento destes princípios, ao que parece, está ligado à garantia do direito à educação, pois há a previsão de igualdade de condições e não igualdade de oportunidades para o acesso e permanência na escola, evidenciando-se a preocupação do legislador em assegurar educação para todos. Todavia, para atender o inciso I, torna-se necessário uma nova reorganização social, pois a maneira excludente sob a qual se edifica a sociedade brasileira torna este dispositivo com poucas possibilidades de efetivar-se de maneira prática. A oferta de educação para todos fica, no âmbito prático, circunscrita à igualdade de oportunidades, pois a igualdade de condições necessita muito mais do que a simples previsão legal, necessita de outra forma de organização social, política e econômica, a qual ainda não foi alcançada pela sociedade brasileira.

Assim, os pobres, que são a maioria da população brasileira, ficam totalmente dependentes das políticas sociais compensatórias para que a previsão constitucional tenha alguma possibilidade de efetivamente ser cumprida. (FLACH, 2009, p.512).

A igualdade pressupõe o fundamento do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e socialmente desejosas de maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam. Essas são as exigências que o direito à educação traz a fim de democratizar a sociedade brasileira e republicanizar o Estado (CURY, 2008a).

As garantias legais, assim, não estabelecem *per se* ao direito, e sim a forma de atuação por parte do Estado, para sua oferta. Para que o mesmo direito seja compreendido enquanto efetivo, uma aproximação da realidade social se faz necessária para a compreensão do processo das condições objetivas no que tange a produção social, desse modo, há que compreender o aspecto social do direito a educação, seus destinatários, seus limites históricos e suas perspectivas.

1.1 AS DISPARIDADES SOCIAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO.

As garantias legais dão a eficácia jurídica, mas não a efetividade, no caso aqui a efetividade ao direito a educação. Muito embora estabeleçam a legalidade ou construção da mesma, dependendo, assim, da atuação estatal enquanto executivo e também da concepção lançada sobre sua noção de atuação, se norma política ou imperativa, ou seja,

embora relacionados, garantia, eficácia e efetividade não se confundem, bem como as políticas públicas e suas leituras de proteção social.

Aqui se apresentará a distinção dos projetos societários tanto do período anterior à Constituição Federal de 1988, a partir de 1930, perpassando pelos momentos singulares, bem como o projeto posterior, ou seja, o assumido após a Constituição Federal de 1988.

Isto se retoma para indicar ao mesmo tempo a noção dada pela garantia legal e o desenvolvimento procedente relacionado à mesma determinação e também ao impacto na garantia de direito público subjetivo na educação que o período anterior legou em relações concretas para a superação mediante o efetivo direito à educação.

As diferenças historicamente produzidas nas Constituições anteriores na garantia ao direito a educação não apenas destituiriam a população ao acesso igual à escolarização, mas também as reproduzem historicamente, condicionando uma reprodução excludente.

A não garantia do direito à educação como direito público subjetivo reproduziu políticas educacionais elitistas e excludentes.

O debate sobre uma educação escolar moderna no Brasil não é fruto do regime democrático dado pela Constituição de 1988, mas desde a discussão do Manifesto dos Pioneiros em 1932, como dotada de dois sistemas⁸, e as tentativas de superar esse impasse, essa dualidade, acabam por revelar a estrutura da mesma e produção da mesma e expor seu desenrolar.

Com efeito, ao lado do tardio surgimento de uma concepção mais universalista do direito à educação nos textos constitucionais, a dinâmica de expansão da escolarização obrigatória foi freada, até a década de 1960, por mecanismos de seleção nas instituições escolares. Mantínhamos uma escola “de” e “para” as elites que tinham objetivos convergentes com os da escola: buscava-se prestígio, inserção no mercado de trabalho e ascensão social. Dessa forma, o acesso à educação era fator de diferenciação social, pois mediante rigorosos mecanismos de seleção e ensino propedêutico voltado para o acesso a níveis superiores de educação ou para postos mais elevados

⁸ “O Manifesto buscou combater essa dualidade de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. E essa diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos, mormente no ensino superior. Essa dialética, expressão do conflito social privilégio (das elites) x direito (aberto a todos e a cada um), fará comparecer na Constituição de 1934 a educação como direito, a obrigação dos poderes públicos em prestá-la gratuita no ensino primário e obrigatoriamente nas escolas oficiais, a vinculação de percentuais dos impostos federativos para a educação escolar, a concessão do Estado para a abertura de escolas sob o regime privado e o estabelecimento de um plano nacional de educação” (CURY, 2008c, p.1190-1191).

no mercado de trabalho eram “eleitos” aqueles que seriam incluídos nos demais direitos de cidadania.

Contudo, foi entre as décadas de 1970 e 1990 que houve um aumento expressivo no número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização. Mas outras formas de exclusão assumiram a posição central no processo de escolarização nas décadas de 1970 e 1980: os próprios procedimentos internos da escola, sua estrutura e funcionamento, que conduziam à elitização do ensino, não mais por falta de vagas ou mecanismos de seleção, mas mediante a produção do fracasso escolar (repetência, evasão) como fator de diferenciação entre os merecedores e os não merecedores do acesso ao saber historicamente construído.

Na década de 1990 assistimos a um processo de expansão das oportunidades de escolarização, em que esses mecanismos internos de exclusão por parte da escola foram amenizados (democraticamente ou não) por políticas de regularização do fluxo (ciclos, progressão continuada, aceleração da aprendizagem). Porém, novamente, “estratégias” de exclusão foram criadas pela dinâmica interna da escola: os alunos percorrem todas as séries ou todos os ciclos do ensino fundamental sem se apropriar de um instrumental mínimo necessário para a inserção social (ARAÚJO, 2011, p.289-290).

A Constituição Federal de 1988, com proclamação de direitos da cidadania, com o direito público subjetivo no caso da educação, se lança a destinação de fazer no país um acerto de contas com a modernidade, busca a superação do passado e construção da democracia (CURY, 2008a).

Porém, para a realização desse objetivo, se faz necessário muito mais do que a simples proclamação do direito à educação como público subjetivo.

O processo de escolarização no Brasil deixou marcas de separação que não apenas podem ser solúveis com a determinação legal, as vezes dadas precariamente pela reposta da inclusão excludente, pela opção pelas classes populares, de regiões e condições sociais díspares, sem maiores qualidades “[...]dialeticamente complementada pela inclusão excludente na ponta da escola, que, ao incluir em propostas desiguais e diferenciadas, contribui para a produção e para a justificação da exclusão”. (KUENZER,2007, p.1165)

Antes de pensar essa própria exclusão includente pensa-se a inclusão excludente, na qual a escola é pública é voltada para os que não entram na escola particular “E a escola pública, voltada para as classes menos favorecidas, tem na educação primário-profissional o seu lugar natural de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.” (CURY, 2008a, p.1193). Assim, pretendendo chamar a atenção da necessidade de pensar a educação como processo multidimensional (GENTILI, 2009).

O mesmo sob a inclusão excludente é uma forma precária de inclusão “Ela tanto pode ser uma forma de resistência a uma suposta condenação quanto a procura por outros horizontes, mais equânimes, mais emancipatórios.” (CURY,2008a, p.1193).

As políticas educacionais considerariam assim os necessários processos de inclusão, que dependeriam de decisões políticas que construiriam bases institucionais para a consolidação de relações igualitárias.

Desse modo, ao não ignorar a situação socioeconômica de desigualdade, recupera-se a correlação sociedade e educação e seu impacto sobre o ensino/aprendizagem. Com isso evita-se exigir da ou até inculpar a escola pelo que não é de sua responsabilidade. Considerar esse ângulo é um passo importante para se pensar políticas públicas de cunho distributivista, maior financiamento para a educação, os planos de carreira do magistério a partir de bases salariais recompostas. Por outro lado, o reconhecimento do condicionamento socioeconômico sobre a educação não significa negar ou mascarar a dinâmica interna, responsabilidade própria das escolas e suas consequências na trajetória e no desempenho dos estudantes e de seus agentes como empenho profissional, projeto pedagógico, atualização de saberes e expansividade social e profissional. O conhecimento escolar, hoje bastante pesquisado, vem sendo visto como um fato de seleção (ou não) e de poder face à dinâmica do cotidiano escolar (CURY, 2008, p.218).

Assim, ao se pensar a universalização obrigatória do direito à educação, como direito subjetivo, não se deve pensar apenas com uma escola e educação para todos, mas uma escola e educação destinada a outros, que não os mesmos que tinham acesso à educação escolar anteriormente em períodos históricos e sociais distintos “Quer dizer: os alunos não são apenas muitos, eles são outros, em termos sociais e culturais. Este fato exige que se encare o ensino em termos distintos do que se tem feito” (CUNHA, 2007, p.24).

Isso leva em consideração também a necessidade de se pensar o direito à educação enquanto direitos da coletividade e não apenas enquanto subjetivos, mesmo que o direito público subjetivo seja a medida de recorrer à possibilidade de um direito negado enquanto dos poderes públicos de forma imediata, os direitos sociais não se podem resumir apenas a esse mecanismo.

A figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade de caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas[...]A previsão de veiculação de conflitos de interesses meta-individuais por meio de ações judiciais – de que são exemplo a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação popular – fez com que essa categoria assumisse novas dimensões. De fato, quando se trata de interesses coletivos ou difusos, é possível afirmar que a ação transformou-se em um canal de participação social na gestão da coisa

pública, ou seja, em um instrumento de participação política, o que constitui uma forma de concretizar a democracia participativa consagrada em nosso sistema jurídico.

Contudo, deve-se frisar que a ação judicial é apenas um canal de exigibilidade do direito subjetivo, e não o seu fundamento. Na realidade, no contexto de um Estado Social, o fundamento para a exigência de cumprimento de uma prestação positiva por parte da administração encontra-se nas leis e políticas públicas constitucionalmente delineadas, que formam a base para a ação concreta dos Poderes Públicos. O desrespeito a estes parâmetros é que enseja uma reação por parte dos cidadãos, sendo a legitimidade de agir a consequência processual para remediar esta situação irregular (DUARTE, 2004, p.116).

Isto torna a centralidade desse enfoque ao expressar a relação da garantia à educação e efetividade e focalização na universalidade do PBF, que embora direcionada aos setores de menor renda se orienta pela garantia efetiva ao direito universal a educação.

Aqui, nessa dissertação, está partindo justamente dessa relação e também a compreensão social que este programa desenvolve de reconhecimento às condições sociais de reprodução dos seus beneficiários, bem como o seu entendimento de relações que vão além da garantia individual.

1.2 AS DISPARIDADES LOCAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.

Esta desigualdade de efetividade do direito à educação se expressa também na promoção por parte do Estado desta garantia. As disparidades locais são importante indicador também nessa relação de efetivação do direito. A capacidade de ofertar é forte indicador nesse processo, bem como a compreensão da demanda.

Assim, aqui é apresentado os mecanismos de fortalecimento do processo de efetivação inseridos no processo de compartimentação do poder e de sua descentralização e gestão no contexto da estruturação de um Estado federativo no Brasil com a divisão de competências.

A estrutura da educação como organização se situa na Constituição Federal de 1988 em um Estado federalizado e busca admitir a diferenciação em um contexto, mas na busca pela igualdade.

Devido às diferenças de recursos orçamentários esse arranjo se materializa em uma significativa desigualdade de capacidades de financiamento bem como na necessidade de se atender as competências mínimas nacionalmente estabelecidas em contextos institucionais distintos.

Somada a essa organização educacional se efetua uma peculiaridade. De fato, a organização política da nação, estabelecida pela Constituição de 1988, é muito original, se constitui uma federação de Estados e de Municípios.

Assim, o descompasso entre o recurso se apresenta ainda, mesmo ainda com transferências intergovernamentais.

Uma das razões dessas enormes disparidades em matéria de financiamento da educação básica no Brasil provém do fato que a descentralização reforça a desigualdade entre estados, comunidades e regiões. Os estados recebem metade dos impostos, no Brasil, principalmente graças aos impostos sobre circulação de mercadorias. Logicamente, as regiões e os estados economicamente desenvolvidos têm rendas mais importantes. As rendas são assim inversamente proporcionais às necessidades da população. As despesas municipais são principalmente garantidas por repasses federais e certas taxas locais. Embora exista, no plano federal, um mecanismo de solidariedade fiscal, ele permanece ainda embrionário (AKKARI, 2001, p.177).

No aspecto institucional, a autonomia e descentralização do sistema educacional brasileiro vem de uma herança de um processo histórico de forte centralização, verticalização, segmentação, de uma expansão escolar, sem reorganização institucional, um magistério mal remunerado.

De fato, a expansão e massificação do período anterior prevaleceram no processo de expansão com escassez de recursos que legou a uma situação precária à época da descentralização das políticas sociais na sua parca alocação.

No vazio deixado pelo planejamento estratégico no nível federal, ocorreram processos que atuaram complementarmente para constituir o padrão caótico de gestão hoje existente: — promoveu-se uma descentralização decidida do centro — nível federal —, pela qual o ensino fundamental foi municipalizado sobretudo nos estados mais pobres do País, criando uma dualização de redes — a estadual e a municipal — sem prever mecanismos de integração regional; a alocação de recursos do governo federal para os estados e municípios, que deveria ter papel compensador, passou a ser feita em bases de curto prazo, sem definição de metas e com forte influência do clientelismo político. O mesmo padrão reproduziu-se no âmbito estadual na relação Estado-municípios (MELLO, 1991, p.16).

A política de descentralização em um Estado Federativo e a autonomia local e o seu governo provocariam uma mudança no padrão nas suas relações de poder com a Constituição Federal de 1988.

A realização de uma federação cooperativa não ocorreu e a dependência de recursos, somada a responsabilidades e competência dos entes federados de manterem seus sistemas de ensino, permaneceu como estrutura.

Cabe, assim, a União atividade complementar e, na norma descentralizadora, aos entes subnacionais a responsabilização pela oferta e efetivação do direito à educação, em um cenário de fragilidade fiscal, condicionada pela reestruturação das contas públicas ou pelo déficit estrutural de alguns entes de se manterem com suas arrecadações, desse modo com dificuldades de manterem suas respectivas redes de ensino.

Assim, mediante o regime de descentralização e autonomia governamental, na gestão da educação os entes federados subnacionais, com a responsabilidade da oferta, e como responsabilidade da União o financiamento, formulação e implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para a educação básica em âmbito nacional, estabelecem o quadro geral das relações da organização básica da educação.

A Federação caberia assim à elaboração de um Plano Nacional de Educação.

O Plano Nacional de Educação é contemplado nos artigos 212 e 214 da Constituição Federal. Após estabelecer, no artigo 212, que a União aplicará nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, a Constituição, no parágrafo 3º desse mesmo artigo, dispõe que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação (CATIELE, 1999, p.217).

Esse processo se deu a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), notadamente no financiamento.⁹

A estratégia foi estabelecer uma divisão dos recursos virtualmente disponíveis por meio da transferência intergovernamental de alguns impostos entre estados e municípios, no âmbito de cada estado (o que caracteriza a constituição não de um fundo, mas de 26), proporcionalmente ao número de alunos atendidos no ensino fundamental. O Governo Federal, por seu turno, foi responsabilizado por garantir que os gastos per capita tivessem como patamar mínimo a média nacional, estabelecida pelo mesmo procedimento usado para chegar aos valores per capita no âmbito de cada estado. A ideia era de que a União complementaria os estados cujo per capita estimado estivesse abaixo da média nacional, até que esta fosse atingida. Assim, o objetivo era tornar a média nacional o novo patamar mínimo dos gastos per capita no ensino fundamental (OLIVEIRA, 2012, p.42).

Além da gestão de um modelo cooperativo de gestão de com vista à superação de um sistema fragmentado.

⁹ “A emenda 60 dos adtc, que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da constituição federal, redefine o papel do MEC, como financiador e controlador da política nacional de educação, sem arcar com a manutenção.” (CURY, 2008b).

A tarefa de coordenação deste sistema fragmentado, que o Governo Federal tenta exercer, depende de três instrumentos básicos. Em primeiro lugar, a legislação. Em segundo, o estímulo à ação de Estados e Municípios, através de auxílio financeiro e técnico. O terceiro instrumento permeia os demais – consiste na constante interlocução com os secretários estaduais e municipais de educação, através das organizações que os congregam: o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (DURHAM, 2000, p.232).

Assim, a estrutura organizacional da educação escolar brasileira se encontra numa relação de federalismo, descentralização e financiamento. A descentralização pontuada pelas autonomias e as competências federativas atribuídas constitucionalmente e o financiamento, submetido pela lógica instituída pela crise do padrão de fiscal do Estado, e de enxugamento da gestão administrativa se encontram limitados. Assim o que fica previsto é um regime de colaboração, previsto pelo artigo 211 da Constituição Federal de 1988.

O problema desse arranjo é o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um dos entes federativos subnacionais e as suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais.

Apenas em 1996, com o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), estabelece-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulassem aportes financeiros às respectivas responsabilidades. Utilizou-se como medida de equivalência um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituindo-se mecanismo de redistribuição que retirava recursos de quem atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais.

Entretanto, isso não se deu sem contradições. Ao mesmo tempo em que a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96) atenuavam a responsabilidade do governo federal no que diz respeito ao percentual dos recursos vinculados a serem aplicados no ensino fundamental, este era responsabilizado por garantir que os gastos per capita tivessem como patamar mínimo a média nacional. Se isso fosse realizado, a União desempenharia papel equalizador mais ativo. O resultado, como se sabe, foi simplesmente o não cumprimento da lei (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p.17-18).

Desse modo, o arranjo federativo disponibiliza a um cidadão de São Paulo, na forma de impostos, mais recursos do que para um cidadão da região Nordeste. Confere-se supremacia econômica a São Paulo e, em alguma medida, ao Sudeste, e a supremacia legislativa aos estados menores e mais pobres.

Apenas um exemplo: tem-se 27 Fundefs ou Fundebs e não apenas um, que representaria uma redistribuição muito mais acentuada. O que se admite é alguma, e em geral limitada, ação supletiva da União. No caso do Fundef, a ideia de complementação da União era que esta o faria aos estados cujo gasto per capita fosse menor que a média nacional, até que todos atingissem esse valor. No caso do Fundeb, a complementação prevista é limitada a 10% do valor total do fundo, de modo que não necessariamente se atinja a média nacional (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p.19).

O arranjo institucional permite a suplementação mediante redistribuição, mas dependente de fundos e sem um projeto sistêmico de redução de desigualdades. A forma de cooperação, além da normativa comum, materializar-se-ia pela via financeira e técnica. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Essas articulações da educação, seus direitos subjetivos e também enquanto coletivos bem como no que concerne ao Estado federativo, se tornam pertinentes ao delimitar a atuação conforme o objeto selecionado relacionado, no caso o PBF e suas especificidades no atendimento aos excluídos historicamente e também enquanto centralidade do Estado enquanto política pública, ou seja, a esfera do direito à educação enquanto para além de uma questão isolada, mas social e institucional.

Assim, se expressa na relação institucional e como atender as demandas sociais não somente pela relação do número de alunos, mas também qualitativamente, ou a expressão quantitativa do qualitativo e também na capacidade de entender a diferenças enquanto institucionais.

Assim, as duas dimensões de exclusão e pobreza se dão tanto na esfera da renda quanto na esfera da limitação por parte dos estados e municípios em ofertar plenamente uma educação de qualidade, principalmente em regiões de pobreza e com limitações orçamentárias, técnicas e de capacidade de ofertar os serviços sociais.

1.3 POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO, NEOLIBERALISMO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO SOCIAL.

Nesse item são expostas as políticas sociais elaboradas a fim de conter as contradições do capital e de sua reprodução bem como os seus engendramentos e suas novas funções estabelecidas em relações aos padrões reprodutivos.

Assim, cada padrão reprodutivo desenvolve relações sociais capazes de sustentar um modelo social bem como a herança estabelecida para o próximo padrão desenvolvido, mediante a relação econômica e de política social.

Aqui então se faz necessária uma exposição dos modelos de desenvolvimentos anteriores, logo então será trabalhado o Nacional- Desenvolvimentismo, Neoliberalismo bem como o Novo Desenvolvimento Social.

Primeiramente como foco na produção material, mas principalmente pontuados por modelos de proteção social, que justamente dará a materialidade da compreensão da produção ampla da sociedade e a construção histórica dos direitos sociais.

Os modelos de proteção social são inteiramente ligados aos modelos de produção econômica. O modelo industrialista e desenvolvimentista anterior produziu uma cena de expansão de serviços sociais, mas com coberturas limitadas pelo desenvolvimento, cuja orientação se dava pela expansão da indústria, e a proteção social como residual.

Então, o próprio processo de desenvolvimento econômico e acesso aos serviços tinham mudado as bases sociais no acesso, porém “[...]se possa pensar que tenha sido o êxito do paradigma desenvolvimentista em transformar a estrutura social latino-americana o que, finalmente, tenha provocado a sua obsolescência” (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 247).

Assim dois pontos se fazem presentes para a produção da proteção social no Brasil, a sua produção material e sua perspectiva em torno da proteção social. E essa relação apresenta em parte de uma análise integrada.

Mais que as bases materiais do progresso social, enfatizam-se as capacidades dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento [...] Formulada há mais de quarenta anos sob o conceito desenvolvimento social, ganhou amplitude e complexidade, impregnada mais recentemente pelos princípios dos direitos sociais e dos direitos humanos, fertilizada também pelos novos conceitos de desenvolvimento humano, inversão nas pessoas, inclusão social e, de modo mais amplo, coesão social (DRAIBE, 2007, p.4).

Entretanto, mesmo nessa ligação, a análise integrada entre produção e desenvolvimento requer uma historização. A comparação com as regiões a ser produzida, no caso América Latina, mais especificamente o Brasil, os modelos de proteção social, se corporativo, residual ou social democrático, como seu desenrolar, sua trajetória.

Apelar à análise histórica e de longa duração, perspectiva já presente no enfoque integrado e na retomada da temática do desenvolvimento, ressurgiu aqui, para analisar a historicidade e as funções do Estado de Bem-Estar Social; ou seja, a conformação das instituições da política social, em seu vínculo com a constituição mais ampla das modernas sociedades urbanas, fundadas no trabalho assalariado. Trata-se de compreender o processo de emergência e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar. Mais ainda, de capturar as diferentes situações históricas em que ocorre tal processo, sem cair nos conhecidos desvios e generalizações mecanicistas da clássica teoria da modernização, nas várias versões que dominaram a explicação sociológica, aproximadamente, entre 1950 e 1970. (DRAIBE; RIESCO, 2011, p.287-288).

O padrão de *Welfare State* no Brasil, particularmente não tenha sido pontuado pela democracia de massa, consumo em massa e sociedade industrial-sindical, tipicamente europeu (POCHMANN, 2004), e as políticas não tivessem sido universais. Esse mesmo padrão de proteção social delineou a cidadania no Brasil e as políticas sociais ao instituir uma lógica que privilegiava o processo de expansão e não a construção de uma cidadania democrática.

As mesmas relações complexas no Brasil, com o advento das políticas neoliberais, propiciaram ao mesmo tempo um processo duplo, a liberalização dos direitos juntamente com a crise fiscal de financiamento do desenvolvimento.

Assim o dilema que se apresenta nas sociedades industriais agora pós-industriais entre igualdade e pleno emprego (ESPING-ANDERSEN, 1995), se apresenta no Brasil entre acesso ao mercado por classes que podem acessar o consumo ou políticas assistenciais.

Desse modo, se coloca os desafios, instituições e sociedade dão os dilemas impostos com crise de um modelo de desenvolvimento nacional:

[...] levando em consideração os vigentes parâmetros demográficos, o atual padrão de proteção social, as tendências gerais de transformação já assinaladas e as variáveis que mais proximamente podem afetar as políticas sociais: no plano econômico, as taxas de crescimento da economia, de emprego e de salários; no plano institucional, o grau de eficácia dos mecanismos de política econômica e social, o perfil de funcionamento do setor público, o desempenho em geral do aparelho de Estado. Finalmente, no plano político, a orientação político-ideológica e a definição de estratégias e prioridades de governo vis-a-vis a pobreza, a miséria, a exclusão social (DRAIBE, 1993, p.45).

Com a crise do modelo industrial, a ascensão neoliberal, com sua proposta de liberalização dos direitos sociais, se colocara no horizonte para as soluções econômicas e societárias, bem como uma proposta mínima de proteção social.

A política social, como anteriormente exposta, se faz necessário com a noção de desenvolvimento econômico em uma análise integrada. Nesse pressuposto se faz necessário tanto uma exposição dos padrões econômicos estabelecidos como sua relação social posta, uma regressão expositiva das relações que se materializaram.

Particularmente se faz necessário a exposição do surgimento da noção de política social e o padrão econômico de desenvolvimento, as políticas econômicas e sociais e suas relações desenvolvidas historicamente no Brasil em sua herança, enquanto relacionados aos modelos de proteção social.

O desenvolvimentismo surge como capaz de ser solução de todos os problemas produzidos pela sociedade capitalista, sendo exportado pelos Estados Unidos da América como projeto para os campos sob sua influência durante o pós-guerra.

Todo o conjunto elaborado para essa nova institucionalidade passa agora pela elaboração de políticas sociais ativas, aspecto forte nessa organização capitalista, a presença ativa do Estado.

De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. Se essa definição estiver correta, o desenvolvimentismo nasce de uma constatação de deficiência estrutural e crônica como base lógica de intervenção com objetivo de transformação. Portanto, é mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente. O desenvolvimentismo, percebido como projeto, é produto de um momento datado e de uma conjuntura específica, mas mesmo nessa modalidade foi capaz de produzir um arranjo teórico e político capaz de ser atualizados e realinhado em outras situações históricas (CEPEDA, 2012, p.79).

Com base nessas orientações amplas surge toda uma organização do trabalho e do capital, numa relação total entre emprego, salário e produção. Emerge assim uma relação entre as políticas de produção e emprego e proteção social.

O padrão técnico-científico, as relações de trabalho, as políticas macroeconômicas, de emprego e de bem estar entram como metas para a solução de toda a crise da sociedade. Sendo, este, o padrão para todas as sociedades para a conquista do seu desenvolvimento.

A importação do desenvolvimento industrial, fundando no pacto do pleno emprego e caminho seguro para o crescimento surge como meta. Como fenômeno dentro dessa organização emerge uma nova forma de trabalho, o trabalho formal e organizado. Essa forma de trabalho, ligada a esta uma forma monopolista, implica em uma reorganização do trabalho.

A exportação desse modelo desenvolvimentista para países periféricos do capitalismo exigia um conjunto de medidas singulares. A insuficiência de recursos para a realização do projeto desenvolvimentista exigiria uma série de medidas para a obtenção de recursos mediante empréstimos para a construção de todo um parque industrial capaz de levar a cabo uma economia com um sistema de pleno emprego e acesso ao desenvolvimento.

Esse projeto desenvolvimentista financiado por recursos exteriores criou a situação de desenvolvimento com a abertura aos capitais monopolista exteriores e empréstimos a capitalistas nacionais.

Consolida-se de forma definitiva a indústria pesada de bens de capital de capital e consumo durável liderada, em todos os setores, pelas grandes empresas oligopólicas internacionais e nacionais, privadas ou públicas, quase sempre associadas, ou pelo menos, interdependentes. Firma-se, assim, um pólo moderno altamente concentrado, econômica e regionalmente, controlando mercados que já se constituem enquanto monopólios (FIORI, 1995, p.110).

A existência de indústrias proporciona o advento do chamado trabalho organizado e sindical, a homogeneização dos empregos e rendimentos. O caso brasileiro adere a esse padrão de desenvolvimentismo e homogeneização do emprego como proposta para as políticas de emprego nesse período.

O caso do Brasil é singular, pois se traz esse modelo de organização do trabalho para um espaço social com relações heterogêneas e autoritárias de trabalho.

[...]no passado, durante o ciclo da industrialização nacional (1933 a 1980) que se caracterizou pela escassez de medidas definidas como políticas de emprego, ocorreu um movimento de estruturação do mercado de trabalho (forte expansão do emprego assalariado com registro), sendo o desemprego reduzido, não obstante a presença dos problemas tradicionais do mercado de trabalho, tais como: baixos salários, informalidade da mão-de-obra, heterogeneidade dos postos de trabalho e subemprego (POCHMANN, 1999, p.116).

Essas heranças do trabalho no Brasil geraram um processo de industrialização fortemente diverso, com certa dosagem de homogeneização do trabalho, mas com a heterogeneidade entre os tipos de trabalhadores, com a aquisição de trabalhadores sem grandes escolaridades e por outro lado a formação de um corpo técnico.

A questão colocada é que, o surgimento de um volume substancial de postos de trabalho sem requisitos de preparação prévia facilitou a absorção de enormes contingentes de trabalhadores em atividades não-agrícolas que se desenvolveram nas áreas urbanas em consolidação. A maioria desses postos de trabalho, no entanto, não possibilitaram a estruturação de carreiras profissionais e nem mesmo a estabilização do vínculo de emprego.[...] a própria “natureza” das oportunidades ocupacionais gerada, pelas atividades não-agrícolas, no período da industrialização brasileira, evidenciam os baixos requisitos de educação profissional e escolarização da força de trabalho[...]. Não obstante, foi importante, também, a criação de novos empregos, principalmente na década de 70, nos ramos de atividade de educação, governo, recreação, saúde, transporte e comunicações, bancos e outras atividades financeiras. E nessas atividades, eram maiores os requerimentos de qualificação e de escolaridade formal da mão - de - obra (BORGES, 1999, p.21-22).

Assim, a inclusão e a produção dos empregos surgem como extensão do desenvolvimentismo. O que torna peculiar a situação de inclusão e formação do trabalhador agora sob orientação homogênea do trabalho é sua baixa escolaridade, ou melhor, a separação entre setores com escolarização e outros não.

Não que a escolarização nesses setores fosse fundamental para uma melhor produtividade, já que essa era condição da organização do trabalho e aquisição pelo capital da força de trabalho. Acrescenta-se, no entanto, mais como uma condição histórica dentro de uma totalidade de limitações, junto ao Estado periférico do capitalismo, o que torna o desenvolvimentismo singular no Brasil.

O sucesso anterior da integração do sistema capitalista de produção social começa, em fins dos anos 60 e início dos 70, a apresentar algumas instabilidades e conflitos em seu modo de reprodução social.

A inflação apresenta alta e assim entra em conflito com modo de acumulação capitalista, por um lado, ao dificultar o processo de expansão mediante o financiamento.

Por outro, a estrada certa e segura do lucro mediante as propostas econômicas keynesianas que viam o salário como demanda agregada, bem como as performances econômicas do capital monopolista, já não são as mesmas e passam a não ser vistas com bons olhos.

O conflito que o Estado tomou para si, o conflito dos baixos salários e acumulação capitalista, começa a emergir novamente, agora com um acirramento entre a presença forte na economia e o mercado.

Nos países centrais do capitalismo, a inflação nesse período começa a ser grande em relação à demanda provocada, os grandes custos da produção em massa em detrimento dos lucros. Em consequência isto atinge a acumulação capitalista, gera uma estagflação, incapaz assim de produzir aos mesmos ventos fortes os padrões anteriores

com as mesmas rentabilidades, a dinâmica capitalista se vê ameaçada pela massiva solidez do Estado.

O desemprego começa a se expressar, a estagflação atinge assim não só o consumo, mas também o padrão reprodutivo dessa organização macroeconômica guiada pelo padrão de altos investimentos e formação de grandes mercados sólidos, somados aos desenvolvimentos de todas as perspectivas de bem-estar social produzidas pelo Estado, que conjugou em si os conflitos de classe anteriormente gerados pelo capital concorrencial.

O ideário neoliberal toma força como proposta econômica para resolução desse novo conflito. Mas se as ideias ganham maior repercussão nesse contexto, sua gênese é muito anterior. Os intelectuais reunidos em torno do Mont Pelerin Society, em 1947, já criticavam intensamente a forte presença do Estado promotor de políticas públicas como servidão e castrador das tão sacramentadas liberdades individuais.

A mira crítica é exposta por economistas e filósofos como o austríaco Friedrich Hayek e o estadunidense Milton Friedman, que colocam os pontos principais, segundo Pochmann, das razões que levaram o estado keynesiano para a crise de estagflação.

- (I) o desincentivo ao trabalho e a restrição à liberdade do cidadão promovidos pelos mecanismos promotores de proteção e de garantia de renda, por meio do Estado de Bem-Estar social;
- (II) a elevação artificial do custo do trabalho decorrente das bases de financiamento do Estado de bem-estar social que oneram, em parte, o salário pago;
- (III) o enrijecimento do padrão de uso e remuneração da mão-de-obra proporcionada pelo monopólio dos sindicatos na contratação coletiva de trabalho e na restrição à geração de ocupações flexíveis e à demissão com maior facilidade;
- (IV) a inibição ao crescimento econômico e à abertura de novos empregos promovida pelo estrangimento da poupança privada e das margens de lucro, por meio do aumento da carga tributária e da regulação econômica pelo Estado e sindicatos; e
- (V) o aumento da inflação decorrente da pressão salarial exercida pelos sindicatos e pelo quase pleno emprego (POCHMANN, 1999, p.15).

O neoliberalismo propõe medidas de abertura de mercados e combate a presença do Estado como uma solução para a crise enfrentada pelo modo rígido de produção capitalista por um modelo mais flexível como saída e meio para obtenção do emprego e solução para a crise inflacionária, muito mais essa, que seria decorrência do empecilho promovido pelo Estado de bem-estar social.

Para que a economia volte a funcionar, alegam os neoliberais, é exigido todo um novo acordo entre as relações de trabalho e sociais.

Há que se diferenciar, na análise da produção brasileira, o que foi o fator desencadeador da crise do modelo desenvolvimentista e o que foi o fator singular do aprofundamento e incapacidade da saída da crise conforme a estrutura nacional.

Se com a recessão dos países de economias industrializadas centrais, o conflito acerca do preço do petróleo e a crescente dos juros, o padrão de financiamento nacional entra em colapso, assim não podendo sustentar internamente um processo de industrialização pesada nacionalmente, evidenciando dois elementos da economia brasileira, a sua dependência internacional quanto aos preços das commodities e dívida externa para o padrão de financiamento, conformando o conflito com uma crise cambial que se reproduz na crise fiscal do Estado-Nacional.

O Estado desenvolvimentista latino-americano entrou em crise nos anos 1980 não devido a características que lhe eram inerentes, como afirmaram os neoliberais, mas em face a uma grave crise financeira – a grande crise da dívida externa dos anos 1980 – que fragilizou os países latino-americanos e abriu espaço para o consenso de Washington e para a volta do Estado liberal-dependente. Ao contrário do que habitualmente se afirma, a origem dessa crise não foi “o esgotamento do modelo de substituições de importações”, mas o financiamento externo. A ortodoxia liberal, por sua vez, logrou tornar hegemônica a ideia de que fora o protecionismo promovido pelo Estado desenvolvimentista a causa principal da crise. Na verdade, o modelo de substituição de importações já se havia esgotado na década de 1960 e países como Brasil e México já estavam buscando um modelo de exportação desde o final dessa década. A principal razão da crise econômica na década de 1980 foi a escolha do financiamento externo (BRESSER-PERREIRA; THEUER,2012, p.815).

O modelo fordista no Brasil deixou grandes marcas na industrialização. O Estado-desenvolvimentista promoveu forte industrialização, mas com uma ressalva, o que foi nacional, estatal e estrangeiro.

O processo industrial brasileiro foi marcado por uma relação que ao mesmo tempo capital nacional, mas também capital estrangeiro, e principalmente mediante por empréstimos.

Nessa divisão, houve, por parte do Brasil, a iniciativa para o desenvolvimento dos bens de capital e quando da crise fordista norte-americana há um esvaziamento desses bens para a produção do modelo brasileiro de exportação e tradicional de certas indústrias e mercadorias.

Juntamente com isso há o protecionismo norte-americano no qual o Brasil competia com base nas vantagens absolutas. Desse modo, a inserção internacional é duplamente limitada ao protecionismo e ao modelo fordista, que o Brasil não produziu bens de capital capaz de se inserir de formar inovadora no cenário internacional e

somente obteve relativo sucesso em aspectos dos produtos da indústria historicamente nacional.

Esse “impasse”, ao se ver evidenciado no processo nacional de produção, rompidas as grandes ondas de crescimento, quando ao atingir as elites nacionais, recorrem à conservação da ordem, mediante a volta ao foco de exploração de atividades típicas do Brasil em termos de especialização, vantagens comparativas.

Nessa relação também foram revistos os grandes agentes fiscais para a promoção de um desenvolvimento industrial, ou seja, a dependência do financiamento externo.

Assim, embora constatados momentos de crescimento mediante o processo de substituição de importações, ou seja, a atividade de mudança de estrutura produtiva para um modelo industrial, estes foram apenas soma de fatores positivos, não alteração do processo de relações de propriedade da economia brasileira, ou seja, foi uma expansão baseada em um processo exploratório das relações tradicionais, porém sem mudança na estrutura social.

Se o Brasil alcançou, durante um ciclo econômico uma relativa afirmação industrial, estas se reproduziram mediante o agravamento da heterogeneidade nacional.

O autoritarismo foi marcante no processo de industrialização. O Estado Nacional-Desenvolvimentista não realizou uma convergência de interesses, mas sob sua direção realizou a industrialização no tripé empresas nacionais, empresas multinacionais e empresas estatais. Sob seu comando criou um extenso parque industrial sob o regime de baixos salários e não modernização das relações de propriedade do latifúndio.

Os três elementos fortes no Estado Nacional-Desenvolvimentista se reorganizarão de forma negativa quando de sua saturação.

O Estado promoverá as reformas liberalizantes da globalização, a competição internacional tomará novas faces com a inserção diferenciada da produção japonesa e os conflitos cambiais e de liquidez da produção Norte-Americana e o Brasil reafirmará a política nacional de fortalecimento das empresas nacionais de bens de consumo pouco duráveis e do setor agroexportador.

A iniciativa primeira por parte do Estado brasileiro foi a ação para essa parcela da produção no Brasil com vistas a sua inserção internacional típica, ou seja, o incentivo apenas pela essa área de produção, mesmo pelas perdas internacionais no comércio motivadas por uma crise cambial e o endividamento externo.

O Brasil inicia, assim, por força de um processo incapaz de reproduzir bens industriais extensos como a indústria pesada, uma retração e recorre à exportação de bens primários.

Nos anos 90 iniciou-se uma série de medidas para o “ajuste” da produção no Brasil. Os caracteres que assume no Brasil desse “ajuste” é o da governabilidade, em um período de transição da crise assumida e a ascensão do ideário neoliberal. “Leia-se capacidade ou poder de “formular” e implementar políticas, obedecendo o tempo e administrando conflitos, sem abandonar os objetivos centrais propostos pela autoridade constituída.” (FIORI, 1995, p.134).

Ao que surge como proposta para o ajuste governamental a reproduzir-se o modelo de produção flexível e novas tarefas do Estado.

Quando se desenrolavam as eleições diretas para a presidência da República (outubro de 1989) já se havia alcançado no país finalmente um consenso básico: todas as forças políticas e as elites empresariais, intelectuais etc. reconheciam que o Brasil não vivia apenas uma crise econômica conjuntural. Tratava-se de crise mais profunda e estrutural que estava sinalizando o esgotamento do modelo desenvolvimentista responsável pela complementação tardia do programa tecnológico e organizacional da Segunda revolução industrial. Reconhecia-se a importância daquele modelo diante dos requisitos da Terceira Revolução Industrial e do novo cenário econômico mundial. Mesmo assim se reconhecia o problema do financiamento como a principal fragilidade de um modelo que, de certa forma foi excessiva e desnecessariamente protecionista. Também eram reconhecidas as consequências perversas de uma relação entre o Estado e o Empresariado – inorgânica e particularista – e criticava-se o caráter excludente e autoritário do modelo em crise. Ao mesmo tempo, aceitava-se a indispensabilidade de um profundo ajuste macroeconômico e de uma reestruturação produtiva e, por fim, identificava-se, no epicentro das transformações indispensáveis, o imperativo da reforma do Estado (FIORI, 1995, p.152-153).

A governabilidade não é obtida pela constatação das mudanças em curso e simples adoção delas por medidas políticas. As forças políticas, nem sempre convergentes no âmbito nacional, mas agora sim em um consenso passivo, e as condições socioeconômicas para a formação de um novo padrão de desenvolvimento possibilitam a sua plena materialização.

A formação do “novo” Brasil, sob a orientação neoliberal e mundial, passa pela hierarquização do poder, seja no cenário nacional ou na inserção internacional que o Brasil pode almejar e alcançar. As propostas devem ser vistas como um dos pontos de partida, juntamente com as condições de produção e poder no Brasil.

Tendo em vista o sentido global do ajuste macroeconômico e da abertura comercial, ocorreu, tanto na Argentina ainda nos anos 80 e no Brasil (a despeito das notáveis diferenças de escala) nos anos 90, uma mudança no padrão de especialização do setor industrial: encolhimento do complexo metal-mecânico e expansão dos ramos industriais intensivos em recursos naturais. Estas estratégias buscaram, por outro lado, ajustar-se às novas condições tarifárias e cambiais decorrentes do Mercosul. O efeito imediato deste deslocamento foi a redução de emprego e demanda por bens de capital e quebra dos encadeamentos industriais. Foi notável aqui a mudança estrutural dos coeficientes de exportação e importação em todos os ramos da indústria. Se de um lado se reespecializa os ramos da indústria na direção de commodities, de outro, em todos os subsetores da indústria, com a exceção de produtos alimentares, os coeficientes de importação passaram a exceder, nos anos imediatos ao da abertura externa, os de exportação. Como no México, a sobrevalorização da taxa de câmbio contribuiu tanto no Brasil quanto na Argentina para uma rápida expansão do déficit comercial. No caso brasileiro, devido ao maior porte de sua indústria e das suas instituições, houve maior resistência do ajuste estrutural – ao longo dos anos 80 e início dos 90 os principais grupos industriais nacionais mantiveram-se preservados. Entretanto, no início da década e sobretudo a partir de 1994, o coeficiente de penetração das importações deu um forte salto. [...]Na indústria brasileira, com exceção de Tratores e Maquinas Rodoviárias, os setores que aumentaram o coeficiente de exportações foram os detentores de vantagens competitivas tradicionais: madeiras, calçados, metalurgia dos não ferrosos, conservas de frutas, siderurgia, celulose e pasta mecânica, etc. (MEDEIROS, 1997. p.340-341).

A inserção brasileira no mercado internacional é marcada pela reafirmação de sua dependência ao exterior após a falência do padrão de financiamento para a industrialização, mas não é apenas isso que torna contraditório para a produção no Brasil.

Neste momento de reformas liberalizantes, com a reafirmação nacional oligárquica, redesenham-se os limites do emprego no Brasil e as exportações e abertura de mercado sendo a contramedida da balança comercial, sem qualquer perspectiva de produção, mesmo as anteriores transnacionais no Brasil.

O setor de serviços avança sobre o Brasil como meio de terceirização e flexibilização da produção nacional inserida internacionalmente. Se o capital se tornou mundial foi mediante sua diferenciada inserção em áreas geográficas com meios de produção e consumo distintos, uma nova alocação típica de uma parcela de trabalho do sistema capitalista seja produtiva ou no setor de serviços.

De um modo geral, ainda que em dimensões distintas, a abertura comercial e financiamento favoreceu intensamente o setor de serviços nestas economias. Parte significativa do IDE que se expandiu fortemente nos anos 90 para países como México, Argentina, Brasil e Chile, foi canalizado para o setor

financeiro e para a aquisições patrimoniais em serviços de utilidades pública privatizados. As importações, por outro lado, permitiram aumentar as vantagens as margens de lucro do comércio e serviços em relação a atividade industrial. Os investimentos nestas atividades ainda que possuam impactos não desprezíveis sobre o crescimento econômico e o emprego, não qualquer impacto direto – a menos da indústria do turismo – sobre as receitas cambiais. O crescimento dos investimentos nestas atividades em contraste com a baixa formação de capital na indústria, explica em parte o deslocamento entre as séries de investimentos (excetuando a construção civil) e as de importações, novamente em forte contraste com a Ásia. A expansão e a internacionalização dos serviços, o retrocesso da substituição de importações na indústria e a especialização do setor exportador em commodities vão definindo uma modalidade de inserção internacional do trabalho bastante diferenciada da que se observou sobre a Ásia (MEDEIROS, 1997.p.333).

A limitação estrutural dos empregos transformadores de valor, ou produtores de valor agregado, tipicamente desenvolvido no período do estado desenvolvimentista, é restringido com a abertura neoliberal e a inserção internacional diferenciada orientado pelo comércio internacional.

A balança comercial entra como medida do processo de crescimento da renda nacional, mas não entra como transformadora do processo produtivo nacional. A modernização conservadora é a medida da expansão da produção mundial. O processo da produção mundial é orientado pelo cálculo mercadológico de trocas possíveis e regulação do poder hierárquico mundial.

O comércio internacional mundial após todas as suas trocas é igual à zero, ou seja, o comércio é o espaço de circulação de mercadorias, o que determina os espaços de inserção é a capacidade produtiva e não as trocas por si mesmas. Assim, as capacidades de inserção dos diferentes países enquanto produtores de valores é que determina tanto a capacidade de produção de riqueza bem como as relações internas de produção.

Desse modo, todos os desenvolvimentos produtivos diferenciados é que vem medir o aumento do processo produtivo como um todo, não a mera abertura dos mercados, a formação é nacional, é desse modo, orientada internacionalmente, pela capacidade de alocação em um mercado mundial.

A competição neoliberal e do capital mundializado se dá na medida da preservação dos oligopólios, qualquer cálculo precipitado leva ao desequilíbrio das relações hierárquicas de poder, assim a acumulação flexível e a modernização conservadora são a medidas do processo produtivo após a abertura neoliberal.

Em vista desde condicionantes estruturais da economia mundial no cenário neoliberal e de mundialização do capital e também das limitações produtivas da economia brasileira no contexto neoliberal é que surgem, em oposição às regulações e aberturas do mercado e da concorrência internacional apenas como medida de sucesso da economia, o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado ou “social-desenvolvimentismo”.

O social desenvolvimentismo, entretanto, só é claramente delimitado no final do governo Lula, depois de uma longa empreita liberalizante do governo F.H.C e também de alguns ajustes fiscais por parte do Governo Lula.

O ponto de crítica é estabelecido pela a insuficiência dos gastos do PIB com determinadas atividades produtivas e da prosperidade internacional das exportações, e o aumento do crédito e consumo como por si mesmo como suficientes para o crescimento.

Tal fato põe em questão a eleição do “social” como o próprio elemento ativador do desenvolvimento capitalista pretendido. Embora a redistribuição de renda e a redução das desigualdades possam ser finalidades prioritárias da política econômica, é pouco provável que se sustentem por muito tempo como os motores mesmos do desenvolvimento capitalista. A própria ativação de um círculo virtuoso entre redistribuição de renda e expansão do mercado interno de massas pressiona os estrangulamentos da estrutura produtiva e logística e, dadas as descontinuidades de escala de oferta, exige a expansão dos investimentos adiante da demanda corrente. Com isso, surgem pressões sobre o orçamento fiscal que concorrem com novas solicitações redistributivas sobre o gasto social. Essa concorrência é pequena nos estágios iniciais de expansão do investimento público (e dos subsídios ao investimento privado), mas tende a agravar-se com o tempo. Diante de tal concorrência, parece irrealista supor que, em uma economia capitalista, o critério do benefício social orientará sempre as decisões de política econômica. Mesmo dentro dos governos petistas, parece haver grupos mais favoráveis do que outros à elevação dos salários diretos e indiretos a um ritmo superior ao crescimento do gasto público ou do PIB, embora em conjunto sejam favoráveis a um patamar mais alto do que a corrente do desenvolvimentismo exportador[...]De fato, além da defesa da ação redistributiva do Estado, a corrente é favorável ao papel do Estado para realizar, financiar ou coordenar um conjunto de grandes projetos de investimento que não se resume a oferecer condições gerais para a acumulação de capital (como infraestrutura, educação básica e superior, saúde, ensino técnico etc.), mas que passa gradualmente a envolver-se na reestruturação de setores prioritários. Uma coisa não se harmoniza facilmente com a outra: alguém duvida de que, a curto prazo, operações de capitalização dos bancos públicos ou ampliações dos subsídios a investidores privados, possam opor-se a elevações do gasto social? Ou que a defesa de um ritmo mais veloz de depreciação cambial para estimular investimentos sofra resistências daqueles que querem evitar um repique da inflação prejudicial à renda dos mais pobres? (BASTOS, 2012, p.795-796).

As questões a serem colocadas são a tensão, cada vez mais forte entre setores exportadores e rentistas, versus o gasto social e formação de capital e trabalho, política sociais, a centralidade do processo produtivo nacional e da redução das desigualdades do que a abertura e regulação pelo mercado.

No plano das políticas públicas, os aspectos que definem o Estado novo-desenvolvimentista são o papel estratégico do Estado, a prioridade dada ao desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais. No plano político, o Estado novo-desenvolvimentista supõe a formação de um pacto político ou coalizão de classes associando empresários, a burocracia pública e a classe trabalhadora, coalizão esta que tem como adversários os capitalistas rentistas, inclusive os proprietários de empresas e concessões públicas monopolistas, os exportadores de commodities e os interesses estrangeiros. O aumento dos gastos sociais é crucial para este Estado, porque, no quadro da democracia, os eleitores exigem do Estado o aumento de gastos em educação, saúde, assistência social e seguridade social (BRESSER-PERREIRA; THEUER, 2012, p.814).

Assim, politicamente, o Novo-desenvolvimentismo não é um Estado social, mas um Estado com orientações sociais, que fazem parte de uma ampla frente política, que é dirigida pela grande burguesia interna brasileira, com as classes trabalhadoras que se encontravam excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores de massa marginal, expulsos do processo de produção anterior à frente entretém uma relação de tipo populista com essa massa marginal.

[...]a frente se constituiu no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco no poder[...] ela enfrenta, no processo político nacional, aquilo que poderíamos denominar o campo neoliberal ortodoxo, campo esse que representa – essa é a nossa hipótese de trabalho – o grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média, principalmente aquela alocada no setor privado mas, também, no setor público. Estamos falando, então, das relações de frações da classe dominante, presentes no bloco no poder, com as classes trabalhadoras, situadas fora desse bloco e, especialmente, das vantagens políticas que a grande burguesia interna brasileira adquiriu pelo fato de ter logrado estabelecer, por intermédio da ação dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, uma aproximação com amplos setores populares (BOITO JÚNIOR, 2012a, p.4).

A característica do novo desenvolvimentismo não é plenamente demarcada entre retomada do nacional desenvolvimentismo ou continuidade do neoliberalismo. As definições das diretrizes políticas ou econômicas não são unânimes.

Há elementos de continuidade da política neoliberal de favorecimento de setores competitivos internacionais, mas ao mesmo tempo a proteção de setores industriais para

a preferência para seus produtos, um protecionismo alfandegário (BOITO JÚNIOR, 2012b).

Assim, tem-se ao mesmo tempo uma ação Estatal para além da mera diretriz neoliberal.

Ao contrário da “visão neoliberal”, que subestimava o potencial de crescimento da economia, os desenvolvimentistas argumentavam que havia potencial não utilizado devido aos ganhos de produtividade “ainda não aproveitados” decorrentes de ganhos de escala, à elevação do emprego nos setores formais, deslocando os trabalhadores de menor produtividade, à indução do investimento privado, e à abertura de novos mercados externos. Entretanto, esses ganhos só poderiam ser realizados se a taxa de crescimento fosse elevada pelo ativismo estatal fiscal e creditício, iniciando um círculo virtuoso que poderia elevar o crescimento anual do PIB “um ou dois pontos percentuais acima do estimado pelos adeptos da visão neoliberal” (MORAES; SAAD-FILHO, 2012, p.517).

E para o duplo financiamento da atividade de produção e ampliação do consumo mesmo como uma ação monetária¹⁰, numa nova relação de financiamento do investimento.

O ativismo estatal deveria se voltar para “a redução da desigualdade da distribuição de renda e para o aumento do investimento público”. O primeiro objetivo foi concretizado através da expansão da Bolsa Família — um programa focalizado de garantia de renda mínima para famílias mais pobres — e da elevação real do salário mínimo, o que proporcionou também um aumento substancial das transferências para os aposentados e pensionistas da previdência social pública segundo objetivo levou a um grande programa de investimento plurianual, sobretudo em energia e transporte, que articulou o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas especialmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito para investimento, principalmente pelo setor bancário público (MORAES; SAAD-FILHO, 2011, p.517-518).

Os elementos do novo desenvolvimentismo, assim, seriam não claramente neoliberais ou nacional-desenvolvimentista, mas uma estratégia distinta¹¹.

Assim, um de seus teóricos, Bresser-Pereira, expõe alguns de seus elementos.

¹⁰ “Adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 69-70).

¹¹ “Bresser-Pereira (2006) oferece outra síntese do novo-desenvolvimentismo, que é apresentado como um “terceiro discurso”: uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativa ao “populismo” latino-americano e à ortodoxia convencional, representada pelas análises, diagnósticos, reformas e políticas do Consenso de Washington. Essa nova estratégia seria também “uma retomada da ideia de nação no Brasil e nos demais países da América Latina”. Isso reafirma a importância da dimensão política do Estado-nação para o novo-desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que se delinea a América Latina como área geopolítica de sua aplicação, seguindo a referência tradicional do pensamento estruturalista-cepalino.” (MORAES; SAAD-FILHO, 2011, p.515).

Escopo. O antigo desenvolvimentismo era aplicado aos países que estavam começando sua revolução industrial. A ortodoxia liberal pretende ser aplicável a todos os tipos de países. O novo desenvolvimentismo aplica-se a países de renda média que já completaram sua revolução capitalista.

Estado na produção. O antigo desenvolvimentismo atribuía ao Estado um papel importante na produção. A ortodoxia liberal não lhe atribui papel algum nesta questão. O novo desenvolvimentismo limita um papel ativo do Estado aos setores monopolistas ou quase monopolistas, em especial, aos de infraestrutura, mineração e serviços públicos.

Wage-led x export-led (desenvolvimento puxado pelos salários ou exportações. O desenvolvimento é wage-led quando prevalece a industrialização substitutiva de importações, manufaturados. Defendia a substituição de importações que, por definição, implicava redução do coeficiente de importações e desenvolvimento voltado ao mercado interno. Defendia, portanto, um desenvolvimento puxado pelos salários. A ortodoxia liberal ignora a discussão e afirma que a lei das vantagens comparativas do comércio internacional determinará o modelo de crescimento. O novo desenvolvimentismo supõe estar a estratégia de substituição de importações esgotada há muito para países de renda média e que o coeficiente de importações deve ser razoavelmente constante. Assim, se a taxa de crescimento for considerada satisfatória, o desenvolvimento não deve ser nem wage-led nem profit ou export-led, mas equilibrado.

Desenvolvimento social. O antigo desenvolvimentismo era geralmente parte de uma estratégia de desenvolvimento de um regime autoritário que estava envolvido na revolução nacional e industrial do país. Defendia uma melhor distribuição de renda, mas não tinha uma política de bem-estar social. A ortodoxia liberal está apenas preocupada com o livre comércio supondo que o mercado cuidará do resto. O novo desenvolvimentismo geralmente é implementado em novas democracias e pretende ser também um desenvolvimentismo “social” – um desenvolvimentismo que também está preocupado com a distribuição mais igualitária de benefícios na sociedade (BRESSER-PERREIRA; THEUER, 2012, p.819-820).

Essas características do pensamento que representa o desenvolvimentismo social se apresentam como delineadores das ações econômicas, mas dependentes dos arranjos políticos e não sem conflitos, de um pacto nacional entre setores empresariais e de uma expansão do consumo e políticas salariais, mas com as presentes dificuldades objetivas.

A institucionalização parcial de várias propostas novo-desenvolvimentistas no segundo governo Lula se deu através da chamada “inflexão” da política econômica, que preservou o núcleo das políticas macroeconômicas introduzidas pelas reformas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso, resultando em uma política econômica de natureza híbrida. Inesperadamente, em parte devido a condições externas favoráveis, e em parte aproveitando com imaginação política os “potenciais de ganhos de produtividade” da economia brasileira, essa política híbrida logrou um sucesso incontestável não só em termos de crescimento econômico, mas também através de uma melhoria da distribuição de renda e de uma redução da pobreza historicamente inédita. Ao mesmo tempo, a manutenção dos objetivos restritos das políticas neoliberais continuou a gerar graves problemas nas contas externas e fortes pressões fiscais, derivadas diretamente da sobrevalorização da moeda nacional e do elevado custo fiscal da política monetária e do livre movimento de capitais (MORAES; SAAD-FILHO, 2012, p.524).

Desse modo, as condições políticas e suas relações, bem como as determinações econômicas, são orientadas pela teoria do desenvolvimento social. Evidentemente que essa teoria, ou orientação, não é a ação política, sendo esta pontuda por contradições, mas orientada na compreensão desses conflitos e interesses.

Foram expostos nesse capítulo, como uma análise integrada, o modelo de proteção social e desenvolvimento iniciado pelos elementos do direito à educação e estabelecendo suas relações materiais com a produção ampla do capital no Brasil mediante os projetos de desenvolvimento.

O direito à educação, políticas educacionais, as desigualdades sociais e locais, bem como o modelo de proteção social e desenvolvimento são a análise integrada da política social caras ao direito social como forma ampla e efetiva.

Desse modo, partindo da primeira exposição da produção do direito a educação como central na política social até o momento de eleição do novo modelo de desenvolvimento, passando pela compreensão das diferenças sociais e regionais tanto provocadas pela heterogeneidade da dinâmica da sociedade e produção no Brasil, constitui o entendimento do aspecto material da sociedade e como esses elementos expressão a exclusão histórica de setores sociais, hoje beneficiários do PBF e excluídos do processo de desenvolvimento anterior ganham centralidade nesse cenário de novo desenvolvimentismo e também de direito à educação como público e subjetivo, mas não apenas isso, mas coletivo, orientado por políticas públicas.

Esses elementos propiciam a aproximação histórica qualitativa que podem ser institucionalizadas, mas com o grau de autonomia das esferas da política social e da política pública que a seguir será traçada, seu itinerário e suas condições próprias.

Desse modo, mesmo que a sociedade e a produção expressem as relações de exclusão será pela capacidade estatal de ordenar os aparelhos estatais, suas capacidades, que serão expressas institucionalmente essas relações de inclusão de setores historicamente excluídos.

2 A TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: DETERMINANTES GERAIS

O objetivo deste capítulo é expor a reordenação do poder político que se ordena mediante a Constituição Federal de 1988. Essa reforma democrática impõe-se como uma ressignificação tanto do poder quanto dos direitos. No caso o federalismo e as questões sociais.

Distintamente das relações sociais e suas leituras e orientações dadas pelas políticas sociais, que possuem uma trajetória mais longa, no que tange as relações federativas e a descentralização o recuo no tempo histórico não se faz tão distante, bem como as diretrizes de ação do Estado já que seus elementos são dados pela Constituição Federal de 1988. Desse modo, o recuo temporal se faz justamente até a CF/88.

O reconhecimento dos direitos sociais e suas interpretações, discussões sobre suas qualificações universais ou focais ou até mesmo suas noções de modalidade de proteção social não garantem a efetividade do direito social, mais especificamente o direito à educação.

Assim sendo, para a efetivação desses direitos sociais, mediante a política social, o desenho institucional é fundamental nesse processo e se buscará, mediante transformações nas distribuições das competências e gestão na reforma do Estado brasileiro, a sua oferta, suas dificuldades de efetivação e dilemas.

Do mesmo modo se expressa as diferenças conceituais entre políticas públicas, política social e suas determinações políticas bem como suas capacidades e estruturas.

Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de polity para – denominar as instituições políticas, politics para os processos políticos e, por fim, policy para os conteúdos da política:

- a dimensão institucional polity se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

- no quadro da dimensão processual politics tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material policy refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p.216-217).

Desse modo, se discutirá, para compreensão da dinâmica das políticas públicas sociais, os determinantes das instituições na compartimentação ou cooperação do poder em um Estado federativo, as competências nesse primeiro período da reforma do Estado Brasileiro.

A reforma do Estado brasileiro, com o fim do período militar, reconhecia dois problemas, a crise do modelo autoritário e do projeto nacional-desenvolvimentista bem como novos parâmetros de distribuição de poder e administração.

Como determinantes gerais do espraiamento dos movimentos de descentralização e federalização, pode-se citar, de um lado, o desmoronamento do chamado “socialismo real” e, de outro, nos países do Terceiro Mundo, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo; e, nos países desenvolvidos, a crise do *Welfare-State*. Também como fator de difusão da descentralização e da federalização, devem-se considerar, ainda, a emergência do fenômeno da “globalização” ou da “mundialização do capital” e o enfraquecimento simultâneo do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *regional states* – espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, “acima” do controle do Estado-nação; e a reavaliação do ideário liberal – com a subsequente redução do papel do Estado na economia – aliada à crença de que, com a descentralização, aumentaria a eficiência do setor público como prestador de serviços à população (AFFONSO, 2000, p.127).

A perspectiva lançada pelas novas condições históricas, no que tange a nova distribuição de poder e também atendimento as demandas locais, era também superar a prodigalidade dos gastos, descontrole financeiro, ausência de responsabilidade dos governantes perante a sociedade, no caso brasileiro. Assim se instituiu o controle externo pelo ministério público, a descentralização política, financeira e administrativa, bem como a reforma pela profissionalização da burocracia (ABRUCIO, 2007).

Este aspecto, do poder político, se configura também como questão normativa do Estado enquanto federação na Constituição Federal de 1988 que vê na questão da divisão de poder com a forma federativa com entidades autônomas e cooperativas, na tentativa de ser o meio possível de superação do centralismo presente no regime militar anterior à nova Constituição (ABRUCIO, 2005).

Com a novidade da municipalização, ou o município como ente federativo autônomo e assumindo papel importante na administração de serviços sociais locais.

A importância do federalismo e da descentralização na repartição dos poderes e da administração requer a explicitação da característica adotada no Brasil de federação e sua conquista bem como seus antecedentes.

As relações intergovernamentais no período militar eram pontuadas pela dependência do governo central que, na prática, caracterizavam um Estado unitário, embora, legalmente, o Estado brasileiro nesse período, e antes, seja uma federação, suas práticas eram mais típicas de um Estado centralizador. Além disso, governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal, pois a centralização instituída pela reforma fiscal dos anos de 1960 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal. Esses eram os aspectos característicos de um modelo autoritário e centralizado (ARRETCHE, 2002).

Nesse mesmo período os governos subnacionais passaram a ter um papel central na federação. A luta pela descentralização tributária teve início no final dos anos 1970, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização do país. “Assim a descentralização no país pode ser entendida, basicamente, como uma “descentralização pela demanda.”” (AFFONSO, 2000, p.134).

No Brasil, o processo de descentralização tem início antes da manifestação da crise fiscal, mas, ao mesmo tempo, os problemas de governabilidade nos anos 1980 estiveram associados ao processo latente de hiperinflação e, desse ponto de vista, a descentralização era vista pelo governo federal como um potencializador do problema, diferentemente das perspectivas das políticas descentralizadoras dos governadores.

A segunda característica do processo de descentralização é a sua simultaneidade com o processo de redemocratização, com a abertura política. O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiramente nos governos subnacionais no início dos anos 80, com a eleição para governadores e prefeitos, para depois de quase dez anos depois chegar ao âmbito central em 1988, com a Constituição Federal, e em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República.

Esta sincronia propiciou a identificação da luta pela descentralização à da luta pela redemocratização. A União, enquanto ente ficou na Constituição de 1988 com a competência privativamente pela legislação de inúmeros temas, porém sem fortalecimento decisório, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação e sem uma coordenação estratégica (AFFONSO, 2000).

Assim, o processo de descentralização e instalação de um modelo federativo, foi demandado por forças políticas diversas.

A cronologia do processo de descentralização fiscal parece estar fortemente associada a fatores que atuam como determinantes mais gerais do processo. Assim, nos casos em que o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central, ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais. Em outras palavras, o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais. Nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil. A abrangência conceitual, assim como a percepção das implicações do processo de descentralização, têm sofrido uma série de mudanças nos últimos anos. Em um primeiro momento observamos a “descoberta” da descentralização como novo paradigma para a eficiência no setor público. A descentralização, além de corresponder às exigências de diminuição do tamanho do Estado Central, propiciaria a introdução de regras de “comportamento privado” no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes” (AFFONSO, 2000, p.128-129).

Embora esses processos, de unitarismo e centralização de poder, fossem relacionados no modelo autoritário, sua desconstrução não foi imediata e dada pela Constituição Federal de 1988.

No início dos anos de 1990 no Brasil, por sua vez, as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, mas as gestões das políticas sociais continuavam centralizadas no governo federal, sendo responsáveis pelo financiamento.

Assim, as políticas de habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social continuavam com o legado do regime militar, responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social etc. (ARRETCHE, 2002).

Por mais que o federalismo fosse construído ele ainda não estava situado nas situações estruturais históricas nacionais. O problema de uma coordenação federativa e das bases políticas.

A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral – ele próprio, não coincidentemente, um governador de estado – até chegar à Nova República e à Constituinte. Além disso, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988.

Um novo federalismo nascia no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional- desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano.

Dois fenômenos destacam-se nesse novo federalismo brasileiro, desenhado na década de 1980 e com reflexos ao longo dos anos 1990. Primeiro, o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente esta dualista (ABRUCIO, 2005, p.46).

Essa base de divisão de poder, que pontuará o federalismo demasiadamente predatório e não cooperativo até meados dos anos 1990, sem que houvesse um modelo intergovernamental de gestão, principalmente nos direitos sociais, foi o cenário de atuação pública neste período.

A Constituição Federal de 1988 propiciou mais imediatamente um processo de compartimentação do poder de que a construção de um modelo de gestão das políticas sociais (ABRUCIO, 2007b).

As reformas dadas primeiramente com a Constituição Federal de 1988 nesse primeiro momento eram mais de divisão de poder do que integração, delimitação das competências sociais, eram mais compartimentos do que propriamente um modelo de gestão pública, de ação de coordenação intergovernamentais.

O que se estabelece, entretanto aqui é a compreensão do federalismo enquanto pacto político e sua arena de construção de mecanismo para a mesma. Entretanto esse processo não é imediato, o primeiro período de 1988 até 1994 não institui mecanismo fortes de cooperação, mas sim o contexto de emergência das relações descentralizadas e bem como do foco nos entes federativos subnacionais.

Instaurada a questão do federalismo, como competências políticas, da descentralização administrativa e fiscal, esses elementos pontuam a ação nesse primeiro período desde a reforma política dada pela CF/88 até 1994.

A centralidade da elucidação do regime federativo se plana na necessidade de expor os mecanismos de articulação do regime federal e os entes, união, municípios e estados, enquanto compartimentação e colaboração de políticas públicas na área dos direitos sociais, especificamente aqui o direito à educação e as políticas de oferta e efetivação desse mesmo direito.

Essa própria dificuldade de precisão na compreensão das competências, autonomias e propriamente de gestão tem que ser entendidas logicamente no processo de divisão de poder e administração, entre competências legais e execução, ou seja, entre Federalismo e descentralização. Esses elementos se colocam entre as formas de distribuição da autoridade política e funções administrativas entre níveis de governo, entre as capacidades decisórias da União, Estados e municípios e suas atribuições administrativas na oferta de serviços públicos (ARRETCHE, 1999).

Assim, a compreensão de descentralização e federalismo é central.

Descentralizar seria redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica. Essa redistribuição poderia ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. O elemento decisivo nesta formulação, além de o conceito ser circunscrito a um contexto histórico determinado, é a redistribuição de poder político-econômico. Mesmo sob este critério, é possível estabelecer uma nítida distinção entre os conceitos de federalização e descentralização. A Federação caracterizar-se-ia pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resultaria não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal. Nestes termos, o processo de descentralização não implicaria, necessariamente, o estabelecimento de uma federação. Esta última, entretanto, suporia algum nível de descentralização. A distinção básica repousa no fato de o federalismo contemplar a coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação (AFFONSO, 2000, p.130).

Mesmo na divisão do poder e da administração há delimitação. Essa relação complexa entre competências e execução, também requerem o conhecimento das áreas reformadas, bem como seu período de execução.

Somente no âmbito das reformas dos anos 1990 foram definidas mais claramente as responsabilidades federativas em matéria de política social, balizadas principalmente pelos instrumentos de coordenação definidos pelo governo federal. Segundo Arretche (2004), até a segunda metade dos anos 1990 a distribuição federativa das responsabilidades sobre políticas sociais derivava mais dos legados de cada política, ou seja, da forma como historicamente as áreas se estruturavam – com maior centralização no caso das políticas de saúde e desenvolvimento urbano e maior descentralização no caso da educação fundamental, por exemplo – do que das obrigações definidas pela Constituição de 1988. De acordo com a autora, novas regras – introduzidas por meio de legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais, de acordo com cada política – foram necessárias para estimular a descentralização da execução das políticas sociais, não sendo suficiente ou auto executável o princípio da descentralização presente na Constituição (BICHIR, 2011, p.38).

Desse modo, antes de ser apresentado na trajetória dos programas sociais e do modelo social de política pública se discute primeiramente uma divisão de competências, ou uma soberania compartilhada, na qual caberia, mediante o modelo federativo, ao assumir os diversos entes federativos as responsabilidades sociais.

O que ocorreu, de fato, desde a descentralização anterior a CF/88 até 1994, foi de fato um federalismo predatório e concorrencial, nas quais as instituições locais competiam por recurso e na qual as bases sociais estavam em segundo plano.

No plano das relações entre os estados, o aspecto predatório teve sua principal manifestação na guerra fiscal, que começou a ganhar força após a Constituição de 1988 e ainda continua vigorosa nas práticas federativas. O fato é que o estadualismo predatório acabou sendo ele próprio um dos elementos geradores de sua crise, em 1994, como veremos mais adiante. Esse contexto estadualista tem algo em comum com a descentralização: o intento de reforçar os governos subnacionais, obtendo-se uma autonomia inédita. A federação tornou-se uma cláusula pétrea e sua extinção ou medidas que alterem profundamente seus princípios não podem ser objetos de emenda constitucional (artigo 60, parágrafo 4 da Constituição Federal de 1988). (ABRUCIO, 2005, p.47).

Além da forte compartimentalização e das competências comuns entre os entes federativos, há uma novidade, na qual os municípios, que ganham centralidade nesse processo federativo, principalmente os médios e grandes, ao mesmo tempo tinham que assumir encargos de gestão de forma desconexa e sem prévia administração e coordenação, soma-se a isso o dilema de, com suas isenções fiscais que beneficiavam mais as empresas, assumir encargos de gestão de forma desconexa e sem prévia administração e orientação, ou seja, sem condições estruturais de oferecer serviços.

“Apesar do ápice da descentralização fiscal ter sido atingido na Constituição Federal de 1988, a municipalização de políticas públicas foi se consolidando apenas ao longo dos anos 1990, assumindo variados ritmos, dependendo da área.” (ABRUCIO; FRANZENSE, 2007, p.07).

Foi contexto da dívida fiscal instalada e com o esgotamento do modelo anterior de desenvolvimento, e com a emergência do plano real, a fim de liquidar, renegociar financeiramente o problema de insolvência, que o governo federal conseguiu esboçar sua atuação de proteção social, baseados na eficiência e efetividade.

Há hoje expansão ou, no mínimo, manutenção do *Welfare State* convivendo com maior escassez relativa de recursos. Tal situação exige melhor desempenho governamental, com fortes pressões por economia (cortar gastos e custos), eficiência (fazer mais com menos) e efetividade (ter impacto sobre as causas dos problemas sociais) – três tópicos que dependem, em países

federativos, de maior coordenação entre as esferas político-administrativas na gestão das políticas públicas (ABRUCIO, 2005, p.41-42).

Assim, duas engenharias de origem distintas vão se entrecruzando, mas não necessariamente pelas mesmas competências e atribuições. Desse modo a trajetória, desde sua origem em entes federativos até sua coordenação e financiamento pela união põem a características de garantia e direitos sociais e até sua efetiva execução e gestão de caráter compartilhado “O fato é que a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso estabeleça-se uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (ABRUCIO, 2005, p.44).

Nesse caso, existe pela Constituição Federal de 1988 inúmeros casos de legislação privativas da União, que mais do que isso seriam executadas pelos Estados e Municípios:

Os governos do presidente Fernando Henrique aprovaram extensa produção legal, em que a União legislou sobre as competências de Estados e municípios. Foram aprovadas, entre outras, leis tão importantes quanto a Lei de Concessões, a LDB, a reforma administrativa, o Estatuto da Cidade. Em conjunto, essa legislação disciplina o modo como Estados e municípios devem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela CF 88 dos os governos subnacionais, detalhando o modo como devem exercer suas próprias competências. Longe de representar uma reversão. Essa legislação estabelece regras homogêneas para todo contrato original firmado em 1988, essa centralização decisória em nada contraria os dispositivos estabelecidos por seus formuladores, representando, na verdade, sua continuidade (ARRETCHE, 2009, p.390-391).

Esse processo não se trata de uma questão de imposição da União, é próprio da garantia constitucional de superação social dos problemas e desigualdades regionais. Responsabilidade constitucional a legislação desses temas e competência administrativa dos entes subnacionais, mediados por modelos cooperativos para políticas públicas efetivas.

A interdependência enfrenta aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea. Não se pode esquecer, também, que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal dosadas trazem problemas. Isso ocorre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora (ABRUCIO, 2005, p.44).

O impasse da guerra fiscal e da assunção de competências de políticas públicas configurou a materialidade que se impôs mediante o novo regime fiscal, bem como o processo de transferência de responsabilidades no processo de reordenação do poder político e administrativo, federalismo e descentralização nesse primeiro período.

Esse modelo se deu na gestão predatória, no contexto da guerra por recursos fiscais e da gestão local de municípios configurou as capacidades locais de gerenciamento embora os desenhos dos programas sociais possam caracterizar juntamente com essa condição a capacidade de atendimento social.¹²

O que esse federalismo desse momento pode ter limitado é a competência dos entes federativos exercer investimentos, do conflito emergido da questão fiscal e da competência, nas áreas de administração das políticas ou da disponibilidade de recursos. A municipalização foi típica ao não existir critérios para repasses ou colaboração. (ABRUCIO, 2010).

Esse problema na gestão dos programas e políticas sociais, que se expressará na questão da capacidade técnica e de recursos impediu a expansão substancial dos programas sociais.

E também, sem a legislação e criação de um programa de renda mínima, e de conseqüentemente recursos, de um fundo próprio direcionado aos programas de renda mínima tiveram uma difícil gestão inicial enquanto caracterizados como apenas de responsabilidade de entes subnacionais e de coordenação federativa, bem como se configura outras áreas de políticas públicas.

O que se pontua então é que a Federação, como poder, e a sua distribuição, a descentralização administrativa e fiscal, sem processos capazes de oferecer um amplo sistema de oferta de ações sociais, devido a não precisão das áreas, aos escassos recursos, estabelece o cenário precário de atuação das políticas sociais.

Devido também ao fiscalismo predatório, que beneficia a isenção de recursos para a promoção de atividades empresariais, bem como as disparidades de regionais de suspensão da autonomia fiscal de municípios menores, estabeleceu o cenário de gestão das atividades públicas.

¹² Referenciando Souza (2004), Alcântara afirma “A autora entende que, diante da diversidade de características próprias aos municípios brasileiros, tem-se uma grande dificuldade em estabelecer um perfil tipológico sobre a gestão local e a implementação de políticas públicas. Mas, apesar disso, acredita que a descentralização é condicionada mais pelo desenho institucional da política (incluindo “fatores de ordem gerencial”), do que por renda ou imposições constitucionais.” (ALCANTARA, 2011, p.201)

Esse sistema estadualista e de descentralização sem maiores reformas no sentido de estabelecer mecanismo de cooperação configurou as chamadas reformas de primeira geração, pontuadas pela descentralização do poder decisório bem como fato de entes subnacionais assumirem, pela menos em termos legais, a oferta de serviços sociais.

A CF/88 embora com o regime federativo e descentralizado como princípio e como uma constituição cidadã não estabeleceu mecanismos institucionais imediatamente para a real atuação do Estado nessas áreas, a dos direitos sociais, ficando mais acentuado o aspecto fiscal do Estado e descentralização de recursos.

Essa articulação será reordenada nas reformas de segunda geração, que estabeleceram maiores princípios de atuação de gestão das políticas públicas, que serão tratadas a seguir.

2.2 AS REFORMAS DE SEGUNDA GERAÇÃO (1995-2002)

As reformas institucionais têm seu legado, no caso brasileiro expresso na seção anterior como predatório e competitivo e se cooperação. Essas reformas delimitam o campo de ação, no sentido que partem desses elementos para constituir tanto as demandas locais para a oferta de serviços sociais quanto as transformações necessárias para a efetivação dos mesmos.

Se os conflitos pela descentralização administrativa e fiscal geraram um poder estadual forte, as consequências deste processo, o endividamento público, a isenção fiscal, incapacidade de manter o funcionalismo público, condicionaram as ações posteriores nas reformas de segunda geração do governo FHC.

Se o período de redemocratização se orientou pela demanda das entidades subnacionais, agora se orienta pela capacidade de oferta dos entes subnacionais ofertarem serviços, ou seja, pela incapacidade de exercer suas próprias atividades.

Importa lembrar que a situação das políticas intergovernamentais depende de suas trajetórias institucionais, e a mais próxima herdada desse momento é a das incapacidades locais para se manterem.

A autonomia, nesse sentido, não se revela apenas pelas competências administrativas, mas, sim, pelas capacidades fiscais e administrativas. A gestão anterior

dos Estados e Municípios, por seu regime fiscal predatório e sua consequente dívida pública, configurou um cenário de incapacidade de assumir serviços sociais.

É nesse período, após 1995, durante o Governo FHC, de renegociação entre as entidades subnacionais e o governo central, que foi marcante, tanto a reforma e a reorientação fiscal, quanto à dependência ou autonomia à capacidade financeira.

Assim, se as reformas de primeira geração com seus limites fiscais e administrativos decorrentes de uma condição predatória e competitiva abriu o espaço para a construção da reforma de segunda geração, reorientando assim o equilíbrio do pacto federativo.

A autonomia deriva, relativamente, da extensão em que os governos detêm autoridade efetiva sobre recursos fiscais. Governos desprovidos de autonomia para obter recursos, mediante taxaço, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, “[...]tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos.” (ARRETCHE, 2005, p.71).

Essa estratégia, de coerção sobre os entes nacionais, foi implementada pelo governo central em contrapartida e mediante condicionalidades de transferências de recursos, com reformas atreladas ao Plano Real, ao plano de estabilização econômica, aumentando as taxas de juros e assim criando uma situação adversa aos bancos estaduais, tornou mais rígido o processo fiscal. A situação de crise fiscal foi creditada ao gasto excessivo do referente ao pessoal e gasto público improdutivo.

Na mesma relação de condicionalidade de recursos, os governos autônomos, fiscal, politicamente e administrativamente podem atender as demandas de seus cidadãos, sem sacrifícios e barganhas, pois não demandam de incentivos ao atendimento de serviços sociais.

A renegociação das dívidas dos Estados como um poder de impor o ajuste fiscal, o governo federal também atuou na direção de disciplinar os gastos das esferas subnacionais de governo, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao limitar a 60% da receita líquida os gastos com pessoal dos Estados e Municípios e a restrição de gastos municipais com legislativo.

As medidas instaladas, nas reformas do Estado, administrativamente, por FHC, frearam o fortalecimento dos entes federativos subnacionais em um contexto amplo devido às dificuldades institucionais.

De todo modo, a coordenação estabelecida nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) impedia que seus mecanismos fortalecessem os estados, sendo eles: estabilização monetária; reformulação do estado e modernização da estrutura fazendária (controle do deficit público e metas fiscais); repasse de recursos condicionados à participação e fiscalização do governo local, por meio dos conselhos de políticas públicas; aprovação de leis ou emendas constitucionais para coordenar as relações intergovernamentais; coordenação nacional de políticas sociais; criação de políticas (de geração) de renda sob a responsabilidade do governo federal; criação de instrumentos de avaliação das políticas descentralizadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um exemplo de mecanismo de coordenação federativa, pois, entre outras coisas, instituiu mecanismos de restrição orçamentária (ALCANTARA, 2011, p.206).

Assim, o disciplinamento fiscal com gastos foi uma das primeiras e centrais medidas no processo da dinâmica do governo federal em reordenar as relações federativas.

O disciplinamento fiscal vem com o processo de gastos associados a impostos ou transferências de recursos associados a atividades específicas e ao controle social ou seja, *accountability*:

O termo inglês foi traduzido ou usado como fiscalização, *accountability* responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, seja o da prestação de contas. Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisões, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação iniludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população. A partir da perspectiva das políticas públicas, a transparência e a prestação de contas acrescentam elementos fundamentais, para seu mais completo desenvolvimento, toda vez que a administração pública se torna mais transparente e acessível à população, em contraste com os cenários que prevaleciam anteriormente, quando a opacidade, o patrimonialismo, a discricionariedade da classe política e a corrupção constituíam aspectos característicos predominantes. A partir da última década do século passado, a sociedade dispõe de maiores recursos e meios para exigir contas, como o controle social, o acesso à informação pública governamental e a mobilização. Esse conjunto cria condições para a obtenção de melhores resultados, assim como para a participação de atores governamentais e não governamentais na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (ESPINOSA, 2012, p.16).

O processo de reordenamento das políticas no Governo FHC foi pontuado pela relação de aprofundamento e disciplinamento das políticas públicas mediante um regime fiscal e de oferta de serviços da administração pública com controle social, bem como de políticas de indução, pelas autoridades legislativas e administrativas, buscando o aprimoramento das relações de coordenação, principalmente nas áreas sociais de saúde e educação.

Essa situação de disciplinamento legislativo e competências já estavam previamente posta como competência da União. O governo FHC, articulando essas exclusividades políticas e legislativas, realizou o processo extensivamente, sobre as competências e atribuições de Estados e Municípios.

Assim, progressivamente, se foi delineando as ações institucionais mais determinantes na produção de políticas públicas e da administração pública.

O processo de centralização decisória se realiza ainda assim no processo de federalismo e descentralização, não ferindo a constituição ou as autonomias. Ruptura em relação à autonomia subnacional sobre gastos, mas continuidade de um modelo de Estado federativo que confere autoridade à União para regular o modo como Estados e municípios devem executar suas próprias competências sobre impostos, políticas e gastos. A legislação federal dos anos 1990 não inaugurou um novo modelo de Estado federativo. Seus princípios normativos já estavam presentes na Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2009, p.390).

A constituição das dificuldades em se realizar as competências estabelecidas em lei está na autonomia de execução e nas capacidades institucionais bem como em relações políticas.

Na esfera pública, a capacidade administrativa pode ser entendida como a habilidade dos governos de implementar seus programas econômico e social para a melhoria do bem-estar da sociedade. Em princípio, capacidade de gestão pública pode ser definida como a capacidade de realização, mediante estratégias e mecanismos descentralizados e democráticos voltados à provisão, manutenção e administração dos recursos e serviços públicos, com vistas ao desenvolvimento social (melhoria de qualidade de vida). Por sua vez, o conceito de “*governance*” refere-se à capacidade de governar em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas (NEVES, 2012, p.59).

Do mesmo modo, a política de indução e regulação¹³, pretendendo romper com os padrões tradicionais realizando um governo que regula a produção de bens e serviços e não os fornece diretamente (BARROSO, 2005).

¹³ “[...] são as dimensões de *governance* e de políticas públicas da ação estatal, sem dúvida, as que constituem o ponto de partida de processo de recomposição e transformação das relações entre Estado e Sociedade. Os dispositivos constitutivos para o exercício da atividade política, as disputas em torno desse lugar, as capacidades desiguais de tomadas de decisão e de implementá-las, a participação de atores não estatais são analisadas com o intuito de demonstrar a emergência de novos modos de regulação decorrentes de novas formas de socialabilidade política.” (DUARTE; CARDOSO, 2012, p.417). “Assim, criando uma instituição que [...] possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia adia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.” (CAVALCANTE, 2011, p.1790).

Nessas relações entram na contabilidade dos governos locais a assunção de determinadas políticas, os dividendos políticos e financeiros, bem como os mecanismos de transferências de recursos e capacidades técnicas. Assim, as autonomias são relativas aos recursos, demandas locais e recursos técnicos.

Em face de essa situação estende-se a noção das delimitações de ação pública. As políticas de fundos, parcerias públicas privadas, participação comunitária, entre outras entram, redefinindo as ações públicas.

As lógicas de financiamento bem como a formulação técnica são mais dependentes dos agentes financiadores, ou seja, juntamente com o recurso demandam padrões de gestão e princípios norteadores.

Nesse contexto, a reforma administrativa, preparada pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado, MARE, no governo FHC, sob orientação e comando ministerial de Bresser-Pereira buscava a superação do antigo modelo de gestão.

Avaliava-se que a corrupção e ineficiência administrativas das gestões civis eram devidas à centralização federal. A associação positiva da descentralização a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão seriam parâmetros estabelecidos. Além disso, o modelo anterior gerava incentivos à ineficiência das prestadoras estaduais e municipais, políticas voltadas a satisfazer o eleitorado, renegociação sistemática das dívidas com o governo federal, empreguismo e uma burocracia ativa na defesa de seus próprios interesses eram o resultado do modelo anterior. A separação entre regulação (estatal) e provisão (privada ou pública com padrões privados de eficiência) seria a alternativa mais adequada (ARRETCHE, 2002).

Desse modo, as políticas públicas, com a reforma do Estado estariam sobre a responsabilização e coordenação do governo federal, mas em relação a uma trajetória “ajustamento no tempo (*timing*) e a dependência da trajetória (*path dependence*)¹⁴, isto é, as escolhas do presente condicionadas pela herança institucional do passado fazem a

¹⁴ “Kato (1996a: 1) define a *path dependence* como: “fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas seqüências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Nesse sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta”. Levi (1997: 28) provê uma explicação mais apurada: *path dependence* não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. *Path dependence* significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos aumentados para revertê-la. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial”. Dito de outro modo, em momentos críticos no desenvolvimento de um país (ou outra unidade de análise), estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança mais adiante (FERNANDES, 2002, p.79).

diferença na interpretação das transformações das instituições” (CAVALCANTE, 2011, p.1793).

No caso do Brasil, essa relação se expressa nas necessidades bem como nas negociações dos entes subnacionais com o governo central. Assim, se colocou essas relações nas capacidades locais e suas autonomias, do mesmo modo que as determinações legais e a herança das políticas públicas.

Em estados federativos, a assunção de atribuições de gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais — salvo expressas imposições constitucionais e dado que esta decisão é resultado de um cálculo destas administrações quanto aos custos e benefícios nela implicados, a extensão da descentralização depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada à política particular. Essa estrutura associada a requisitos postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias — que varia de acordo com a área — constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 2000, p.45).

À esfera das negociações intergovernamentais soma-se a provisão de novos mecanismos de prestação de serviços sociais, mediante a terceirização de tarefas de proteção social.

No modelo gerencial, cabe ao Estado a regulamentação das atividades sociais e, convocando a sociedade civil a exercer tarefas do Estado, sendo então as atividades públicas não apenas mais estatais. As incapacidades locais somadas as novas compreensões gerenciais da administração pública, propiciaram também o financiamento de atividades públicas por entes não estatais.

No modelo gerencial, portanto, a sociedade civil é representada pelo público não-estatal, pelo chamado terceiro setor (organizações não-governamentais [ONGs], instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares). Estes organismos, criados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, enfim, de alívio à pobreza, têm em comum o fato de serem não-lucrativos e fazerem parte da sociedade civil (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 773).

Assim, os modelos de políticas públicas no Brasil pós Constituição Federal de 1988 perpassando pelo governo FHC, são pontuadas pelo federalismo, descentralização administrativa, forte *accountability* na transferência de recursos e na prestação de serviços, e indução e regulamentação pela União como competências de execução dos entes

federativos, Estados e Municípios, determinando a institucionalidade das políticas públicas no Brasil.

Estabelecidos esses elementos, do federalismo e descentralização que caracterizam as ações governamentais na ação do Estado e do Governo, singularmente no Brasil, se passa a apresentação e análise das políticas sociais e públicas nesse momento como trajetória e condição dos programas posteriores.

2.3 POLÍTICAS SOCIAIS E PÚBLICAS (1995-2002)

Nesse item serão tratadas as políticas sociais e públicas no período de 1995 até 2002 e como se relacionaram as determinações econômicas, materiais, executivas e burocráticas do federalismo e da descentralização nesse recorte temporal.

Bem como será possível apresentar contextualizar a localidade selecionada nesse período, a fim de estabelecer condições empíricas de comparação, o Estado de Mato Grosso do Sul conforme parâmetros constituídos por esse governo na atuação das políticas públicas e sociais.

Esse recorte impõe duas lógicas, tanto o recorte social, o que caracterizaria fração, categoria, estrato ou classe social enquanto na perspectiva da política social criada, bem como a política pública, os seus instrumentos para a consecução da mesma.

As políticas públicas são as capacidades institucionais em ação, mediante os parâmetros das distribuições do poder e das perspectivas de políticas sociais e sua análise dependeria da conceituação destas e da relação concreta das mesmas. Não seria possível avaliar as instituições por parâmetros econômicos e políticos apenas isoladamente, mas numa relação.

Para a explicitação dessa relação Przeworski (2005) estabelece a endogenia das instituições, ou seja, não bastaria selecionar o aspecto jurídico legal, que no caso seria o a simplificação do Estado enquanto direito como simplificação dos desenvolvimentos e dinâmicas sociais. A contrapartida, entretanto, da relação econômica também se mostra insuficiente, não é apenas a prosperidade que garante o sucesso do desenvolvimento ou mesmo uma relação ampla de produção social.

Nesse sentido, as relações econômicas-jurídicas se reproduzem numa *path dependence* com fim a construir uma instituição, ou trajetória histórica institucional.

As instituições iniciais moldaram a evolução das condições sob as quais ocorreria o desenvolvimento subsequente, de modo que algumas condições se tornaram endógenas em relação às instituições. Mesmo quando a desigualdade legal foi abolida, deixou um legado de alto grau de desigualdade na distribuição da renda. As instituições reproduziam as condições que originalmente as haviam promovido e por sua vez se reproduziam sob essas mesmas condições (PRZEWORSKI, 2005, p.64).

Assim, para mudar as desigualdades não é apenas necessário mudar as relações legais, jurídicas, mas mesmo assim nessa desigualdade torna-se empecilho às mudanças de desenvolvimento econômicas. “A desigualdade era adversa ao desenvolvimento, já que os pobres não tinham acesso aos recursos produtivos.” (PRZEWORSKI, 2005, p.64).

Esse parâmetro seria típico, que se configura de continuidades e rupturas.

[...]o movimento real do capitalismo tem sido baseado momentos de continuidade e ruptura, os quais têm garantido a sobrevivência desse modo de produção. Cada um destes intervalos históricos de continuidade seria marcado por um conjunto de características homogêneas ou de "regularidades" que determinariam um dado regime de acumulação. Assim, um modo de produção pode conter, ao longo de sua história, distintos regimes de acumulação. Um dado regime de acumulação seria o produto, por sua vez, da interação de cinco formas estruturais ou institucionais, a saber: a relação salarial; a gestão da moeda; os mercados e as formas de concorrência; a adesão ao regime internacional, marcada pela divisão social do trabalho; e a organização do Estado (MEDICI, 1991, p.90).

Ao, simultaneamente, as instituições criarem regularidades, também se defronta com suas limitações de poder e de produção. As transições entre regimes ou padrões de acumulações buscam criar novas regularidades nas políticas sociais e políticas públicas em confronto e também devido à herança do modelo anterior de produção social.

No caso e período aqui estudado, o que distingue seriam os modelos flexíveis de trabalho assalariado, como formas alternativas de renda e o Estado Federal e descentralizado.

Os elementos mencionados, primeiramente nas reformas de primeira geração e depois no governo FHC, as reformas de segunda geração, ao instituir sua política pública social, se encontram com um modelo de transferência de renda emergencial, com orientação ao mercado, e focado na localidade para remediar os problemas de crise dos padrões de acumulação.

[...] como a descentralização buscou reformar o estado pós-desenvolvimentista, dando origem a “um estado orientado para o mercado (ou neoliberal)” (ibidem), seu fundamento não pode ser dissociado desse contexto. Sendo assim, a descentralização administrativa transfere a administração dos serviços sociais, podendo ser ou não autofinanciada. A descentralização fiscal estabelece políticas para ampliar as receitas dos GSN¹⁵ e, com isso, aumentar sua capacidade fiscal. No caso brasileiro, a descentralização fiscal pautou-se na transferência de recursos, mas ela também pode ocorrer por meio da criação de impostos cobrados pelos GSN ou a delegação a eles para a cobrança de impostos federais. A descentralização política permite aos GSN o acesso aos centros de decisão, ao mesmo tempo em que fornece à população mecanismos de representação e de atuação direta (ALCANTARA, 2011, p.203).

Cabe estudar no governo as ações pontuais e locais e a relação com a universalidade dos direitos sociais e no contexto descentralizado e federal, bem como as estruturas locais de trabalho e renda como processo de atuação das políticas sociais.

Nessa dissertação as relações de pobreza e exclusão no contexto regional, no caso o ente federativo Mato Grosso do Sul e o Municípios selecionados, têm que ser explicadas dinamicamente entre o universal e o particular, ou seja, das relações de produção, trabalho e renda, e das dinâmicas locais próprias bem como as capacidades administrativas.

Essa eleição não se dá apenas pela relação do local que está sendo produzido, mas pela própria dinâmica do Estado Federativo e descentralizado, que incide sobre as relações locais bem como das produções particulares de suas dinâmicas.

A dinâmica institucional do Estado de Mato Grosso do Sul bem como as diversas características de renda e trabalho, suas particularidades sociais devem ser centrais e não dissociadas na capacidade de oferta de serviços sociais e garantia na efetividade do direito a educação.

Essa própria trajetória de constituição de dados deve se referenciar com os parâmetros de pobreza e exclusão constituídos nesse período. Retrocedem-se, assim, as dinâmicas de coletas anteriores e também por parte do governo de criar mecanismo de seleção de pobreza bem como na transferência de recursos e as capacidades institucionais.

Essa produção da pobreza, ou melhor, da exclusão social foi dinamicamente produzida historicamente pelo processo de produção anterior focado no industrialismo, nas quais os desenvolvimentos de desigualdades sociais se reproduziram bem como em regiões não relacionadas a esse processo, mas subordinadas ao pensamento do

¹⁵ Governos Subnacionais(GSN)

desenvolvimento ligado ao industrialismo, que focou em um processo de exclusão não apenas pelo trabalho, mas pela oferta de direitos enquanto dependente do processo industrial.

Do ponto de vista analítico, exclusão, pobreza e segregação não são categorias excludentes, nem são sinônimos, mas se articulam. É um fenômeno multidimensional, em constante mutação e que, na contemporaneidade, vem atingindo tanto os clássicos pobres quanto novos segmentos de pauperizados. Pobreza essa que não se trata apenas de ausência de renda, mas também de ausência de acesso aos serviços públicos, privação do poder, de não representação e que, de certa forma, esbarra no desafio da cidadania e da democracia. A exclusão refere-se mais às desigualdades, enquanto que a segregação não se limita ao fenômeno da desigualdade. É uma categoria espacial que traz consigo o que Torres (2004) denomina de “externalidades negativas”, ou seja, residir em determinada região, afeta, inclusive, seu perfil econômico e tem impacto significativo no que diz respeito às probabilidades de avanço social. O local de moradia influencia a probabilidade de alguém concluir ou não o ensino médio ou ter acesso ao mercado de trabalho. Constitui-se numa rede de relações que interfere e compromete no resultado quanto às diferentes circunstâncias ao longo da vida (DA SILVA, 2012, p.197-198).

Partindo de uma pesquisa para caracterizar o processo de exclusão social, Estudo preliminar das causas estruturais e conjeturais foi elaborado em 1999 pela Comissão Mista Especial do Congresso Nacional destinada a estudar as causas estruturais e conjeturais das desigualdades sociais “[...]confirmam a relação entre o grau de escolaridade do chefe do domicílio e a probabilidade de que a família seja pobre. Constata-se que quase 42% das famílias brasileiras são chefiadas por alguém que tem no máximo 3 anos de estudo” (LÍCIO, 2002, p.47). Além de grande incidência de um alto índice de subescolarização em áreas rurais, expressando a dinâmica do processo de reprodução social anterior e sua herança.

Esse ponto pode ser considerado como fundamental como processo inicial de entendimento da exclusão ao serviço social e a garantia educacional.

À nova delimitação da pobreza em questão de renda, pontuada por novas formas de socialização, somada a esse padrão elemento de desigualdade persistindo, e ainda mais, com disparidade regional e com novas formas de destituição (LICIO, 2002), assim como novos parâmetros que os políticos e governantes se deveriam pontuar (SILVA, 2007), constituem os elementos para a organização das políticas públicas sociais.

Essa própria herança, entretanto, é trabalhada de forma distinta nesse primeiro momento de reforma momento pelo governo FHC. As políticas são voltadas para setores e não para combater a pobreza, mas para atenuação da mesma.

Em decorrência, há que se ter clara a distinção - e suas implicações -entre desenvolvimento social em termos de alívio da pobreza e em termos da superação da pobreza. No primeiro caso, o que está em jogo são políticas de caráter mais imediato, assistencialista, e, na sua grande maioria, focalizadas sobre os grupos mais vulneráveis. Em outras palavras, políticas que tendem a assumir a forma de programas emergenciais. Já no segundo caso - o da superação da pobreza - trata-se de políticas, já num primeiro momento, embora com horizonte de médio e longo prazos, balizadas pela construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentado, que priorize o crescimento econômico com equidade social e no qual as políticas econômicas assumam também a dimensão de políticas sociais (LAMPREIA, 1995, p.19).

Nesse cenário assim se expressa a pobreza conforme os parâmetros estabelecidos da renda, que constituem uma aproximação prévia no período desse governo FHC.

TABELA 1. BRASIL-ESTRUTURA DA POBREZA (2000)

	Linha de Pobreza			Linha de Indigência	
	Proporção de Pobres (%)			Proporção de Indigentes (%)	
	Magnitude da Pobreza no interior da categoria	Contribuição da categoria para a pobreza	Frequência na população	Magnitude da indigência no interior da categoria	Contribuição da categoria para a indigência
Brasil	33,9	100,0	100,0	14,8	100,0
Localização Geográfica					
Regiões					
Centro-Oeste	23,8	4,9	7,0	7,6	3,6
Nordeste	60,0	51,2	28,9	32,1	62,5
Norte	45,5	6,6	4,9	19,5	6,5
Sudeste	19,7	25,5	43,8	6,4	18,8
Sul	25,8	11,7	15,4	8,3	8,6
UNIDADE DA FEDERAÇÃO					
AC	31,9	0,2	0,2	18,5	0,2
AL	59,8	3,0	1,7	28,6	3,3
AM	42,3	1,5	1,2	17,1	1,4
AP	43,7	0,3	0,2	17,5	0,2
BA	58,6	13,8	8,0	30,5	16,4
CE	59,3	7,9	4,5	32,5	9,9
DF	17,4	0,6	1,2	5,7	0,5
ES	26,6	1,5	1,9	10,1	1,3
GO	25,1	2,2	3,0	7,8	1,6
MA	70,6	7,1	3,4	43,1	9,9
MG	26,4	8,5	10,9	9,8	7,2
MS	24,7	0,9	1,3	8,4	0,7
MT	25,7	1,1	1,5	8,3	0,8
PA	49,0	2,9	2,0	19,9	2,7
PB	55,2	3,6	2,2	30,0	4,4
PE	58,3	8,1	4,7	29,1	9,2
PI	67,9	3,4	1,7	40,3	4,6
PR	29,6	5,2	5,9	9,4	3,7
RJ	21,1	5,4	8,7	5,7	3,4
RN	51,9	2,5	1,6	23,7	2,6
RO	27,8	0,4	0,5	11,4	0,4
RR	25,8	0,1	0,1	6,2	0,0
RS	25,2	4,6	6,2	8,5	3,6
SC	20,2	1,9	3,2	5,7	1,2
SE	56,0	1,7	1,0	29,4	2,0
SP	15,4	10,1	22,3	4,6	7,0
TO	61,9	1,3	0,7	31,8	1,5

Fonte: Relatório da Comissão Mista (1999) elaborada com base nos dados da PNAD 1997 apud Lício (2002, p.50).

Essa tabela revela um quadro estrutural da pobreza revela a maior concentração da pobreza nas regiões Norte e Nordeste, também com um processo de produção social historicamente diverso do industrialismo anterior.

As regiões Sul e Sudeste contribuem menos para a pobreza em termos de magnitude, relação dada pelo processo industrial ter sido acentuado nessas regiões.

No que tange ao objeto da dissertação, o Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste, apresenta taxas menores de incidência de pobreza bem menor em relação a contribuição em termos nacionais de pobreza, menores que Norte e Nordeste e também pela sua densidade populacional

Desse modo, a pobreza e exclusão sociais reconhecidas distintamente nesse momento enquanto ação de políticas públicas e se pontuam nos parâmetros de atuação distintamente, ou seja, a conexão entre pobreza e exclusão é mínima por parte da oferta dos direitos sociais e superação da pobreza.

Os casos de combate à pobreza e a falta de serviços sociais são tratadas de forma focadas. Três elementos aparecem como parâmetros de ação das políticas públicas e sociais em relação a pobreza individual, de acesso à educação e de oferta à educação: 1) O programa comunidade solidária, 2) os programas transferência de renda condicionada à educação e 3) a promoção a educação em regiões de precária estrutura material baseadas em questões de reestruturação administrativas, de adequação aos parâmetros dos financiadores.

Esses programas ilustram a separação entre as áreas de pobreza e direitos sociais bem como de capacidades locais do mesmo modo como de separação das ações e de um panorama das ações públicas do governo FHC no que tange a pobreza e educação, estruturalmente deficientes.

Como concorrente a esse processo de separação entre as ações tem-se parâmetros de coleta de dados que constituem indicadores para detecção dessas mesmas características, que seja pobreza, na renda, educação na escolaridade e também ausência de infraestrutura para o estabelecimento de critérios das condições locais na oferta de serviços.

Assim, cada um desses parâmetros pode ser aferido e apresentado conforme a localidade selecionada, caso do Mato Grosso do Sul, com o estudo empírico, que se referirá a condição social e também a criação de estruturas para tal atendimento específico ao direito.

A Apresentação dos programas anteriores possibilita concorrentemente indicar estes como separados e estanques, período no passado de reforma e depois serem relacionados no PBF. O caso que se dá nesse primeiro momento é a separação da relação pobreza dos outros direitos sociais.

O programa comunidade solidária, nesse contexto, nasce de uma leitura de crise e reconhecimento das limitações estruturais do cenário nacional no que tange a pobreza.

Não se ignora, contudo, que dezenas de milhões de brasileiros vivem em condições cuja precariedade não lhes permite continuar aguardando os benefícios que advirão de uma nova estratégia de desenvolvimento, capaz de conciliar a modernização da economia com a redução das disparidades sociais e regionais, bem como da reformulação, a médio prazo, da política social do país nas áreas de educação, emprego, saúde, segurança e justiça. São necessárias, portanto, ações que possam se traduzir em benefícios imediatos e diretos para a população brasileira mais carente e necessitada. Com esse objetivo, e com o antecedente da bem-sucedida experiência brasileira de mobilização para o combate à fome organizada pela Ação da Cidadania Contra, a Fome e a Miséria e pela a Vida, com o apoio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), foi criado o Programa de Combate à Fome e à Pobreza Comunidade Solidária, que sistematiza e amplia a iniciativa anterior (LAMPREIA, 1995, p.49).

A temporalidade do progresso econômico e a urgência material do alívio da pobreza são mais evidentes na crise fiscal e reestruturação gerencial do Estado brasileiro e da descentralização:

O Governo Federal reconhece, entretanto, que muitas áreas pobres do país não possuem as condições mínimas necessárias para a execução dessas propostas em tempo hábil, preenchendo os requisitos técnicos exigidos. Para não prejudicar essas áreas, o Governo Federal adotará uma postura pró-ativa, selecionando municípios de acordo com critérios técnicos e proporcionando a eles a assistência necessária (LAMPREIA, 1995, p.51).

Assim, a estrutura do Comunidade Solidária foi pontuada por noções de solidariedade e por motivos específicos: reduzir a mortalidade, melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes no meio rural, gerar emprego e renda¹⁶. O programa comunidade solidária foi estruturado no plano

¹⁶ Os programas do comunidade solidaria são: Programa de Combate à Desnutrição Infantil, Programas de agentes comunitários, Programas Nacional de Imunizadores, Programa de Saneamento Básico, Programa Nacional de Distribuição emergencial de alimentos, programa nacional de alimentação escolar, Programa Cesta de Saúde do Escolar, Programa Nacional de Transporte Escolar, Programa Nacional de Cesta de Material Escolar, Programa de Educação Infantil, Programa TV ESCOLA, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programa Nacional de para desenvolvimento de Energia nos Estados e

discursivo “nos princípios de parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência de ações” (VELOZZO, 1998, p.51).

Nesse mesmo cenário institucional, mais especificamente voltado para as questões de trabalho infantil, sobre pressão da Organização Internacional do Trabalho, OIT, o Brasil apresenta proposta de apoio aos municípios para erradicação do trabalho infantil.

A PNAD 1995 contabilizou 3,8 milhões de crianças de 5 a 14 anos inseridas no mercado de trabalho ou 11,2% dessa faixa etária. A maior incidência ocorria no Nordeste (46, 2%) e o setor de mais emprego dessas crianças era a agricultura (55,1%). O Peti iniciou, em maio de 1996, com uma primeira experiência piloto junto às carvoarias do Mato Grosso do Sul, e a meta era atender 1,5 mil crianças. Estendeu-se sua atenção às famílias que colhiam erva-mate ao sul do estado. Em janeiro de 1997, o Peti foi aplicado junto aos canaviais da zona da mata, no sul do estado de Pernambuco, e, em julho do mesmo ano, chegou à área sisaleira da Bahia e, depois, aos canaviais do Rio de Janeiro. Só em 2001 é que se consolidou como um programa de alcance para todos os municípios. O Peti concedia uma bolsa denominada Bolsa Criança Cidadã à família que poupasse/retirasse seu filho do trabalho e apoio financeiro ao município para desenvolver atividades socioeducativas e de convivência à criança, nominadas jornada ampliada (SPOSATI, 2010, p.271).

Desse modo, os programas podem reconhecer a pobreza individual, mas não atuar devido às condições locais de atendimento das mesmas. Isso torna interessante ao caso de Mato Grosso do Sul como tendo grande concentração de municípios com incapacidades locais, já que são de pequeno porte.

De fato, como experiências locais de transferência de renda o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Peti e a iniciativa de Prefeitura de Mundo Novo, com Dorcelina Folador, com o Renda Mínima, que atendeu em 1998 70 famílias. Estes programas que se relacionaram a outras condições sociais, que é especificamente neste período o Bolsa Escola.

O programa Bolsa Escola foi nesse período do Governo FHC o que se estabeleceu como geração de renda condicionada a educação, mas sofreu dos mesmos reveses da Comunidade Solidária, do reconhecimento da pobreza, mas sem a devida contrapartida material para o atendimento dessa condição.

TABELA 2. MUNICÍPIOS CONVENIADOS AO MEC - PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO BOLSA

Situação em 30/10/00:

UF	N.º de Municípios Pagos	Participação da União	Valor médio mensal do Benefício por Família em R\$	Beneficiários de 7- 14 anos	Famílias Beneficiadas
AC	3	450.507,48	43,32	7.398	3.008
AL	37	4.061.558,14	43,54	71.043	34.622
AM	15	1.636.928,91	50,88	44.137	19.520
BA	210	27.075.708,09	37,93	459.857	226.427
CE	52	6.313.106,48	39,16	104.135	59.552
ES	56	5.035.027,29	44,75	81.594	38.025
GO	39	1.149.708,01	34,31	20.575	11.094
MA	60	5.456.570,27	42,02	130.809	69.616
MG	334	19.057.743,62	38,84	329.035	166.213
MS	17	517.770,81	37,94	6.119	3.378
MT	45	1.812.786,78	43,42	49.364	24.269
PA	24	1.320.723,29	49,55	60.102	23.978
PB	90	4.881.723,15	39,95	121.367	62.673
PE	82	9.918.929,32	35,21	201.342	103.028
PI	19	592.608,59	42,10	14.345	6.638
PR	72	1.342.399,11	32,60	27.072	15.524
RJ	43	2.631.254,98	33,06	62.086	35.726
RN	61	3.806.963,01	38,52	70.854	36.743
RO	3	320.288,10	19,76	6.572	2.702
RR	1	201.727,32	35,31	1.573	952
RS	77	2.242.690,70	38,02	34.904	19.432
SC	54	1.436.020,20	30,11	20.071	12.212
SE	31	2.554.287,01	40,42	42.182	20.109
SP	182	3.781.506,45	31,92	57.691	30.522
TO	17	400.088,85	41,87	10.543	5.281
Total	1624	107.998.625,96	38,58	2.034.770	1.031.244

Fonte: Comitê Assessor de Gestão do PGRM e FNDE (2000). apud Lício (2002, p.89)

TABELA 3. ESTIMATIVA DE ATENDIMENTO DO BOLSA ESCOLA, POR ESTADO, DE ACORDO COM A POPULAÇÃO

UF	Municípios	População Censo 2000	N.º de Famílias	N.º de Crianças	R\$ - Estimativa Mensal	Média R\$ por família
AC	22	557337	26270	54830	822.450,00	31,31
AL	102	2818203	158475	310991	4.664.865,00	29,44
AM	62	2840889	109418	216812	3.252.180,00	29,72
AP	16	475843	23426	47278	709.170,00	30,26
BA	417	13066764	773793	1523682	22.855.230,00	29,54
CE	184	7417402	467719	895250	13.428.750,00	28,71
DF	1	2043169	41341	70263	1.053.945,00	25,49
ES	78	3093171	94596	168337	2.525.055,00	26,69
GO	246	4994897	157216	275914	4.138.710,00	26,33
MA	217	5638381	406572	813875	12.208.125,00	30,03
MG	853	17835488	595429	1110112	16.651.680,00	27,96
MS	77	2075275	61640	111719	1.675.785,00	27,19
MT	139	2498150	68076	130937	1.964.055,00	28,86
PA	143	6188685	300159	611253	9.168.795,00	30,54
PB	223	3436093	194672	370947	5.564.205,00	28,58
PE	185	7910992	397771	755315	11.329.725,00	28,49
PI	222	2840969	197677	389135	5.837.025,00	29,53
PR	399	9558126	263538	455477	6.832.155,00	25,93
RJ	92	14367225	243352	413029	6.195.435,00	25,46
RN	167	2770730	150096	275912	4.138.680,00	27,57
RO	52	1377792	36075	63618	954.270,00	26,45
RR	15	324152	9284	13978	209.670,00	22,59
RS	497	10179935	239241	398418	5.976.270,00	24,99
SC	293	5333284	102384	187735	2.816.025,00	27,50
SE	75	1779522	87647	156378	2.345.670,00	26,76
SP	645	36966527	441002	806076	12.091.140,00	27,41
TO	139	1155251	60532	125665	1.884.975,00	31,14
BR	5561	169544252	5707401	10752936	161.294.040,00	27,83

Fonte: dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Bolsa Escola - Ministério da Educação (2001). apud Lício (2002, p.96).

Esses dados revelam que o programas Bolsa Escola parte de uma seletividade que se refere a capacidade de ofertar o programa mediante cadastro, ou seja, na capacidade do ente subnacional de cadastramento bem como na transferência mediante acesso à educação verificada pela matrícula.

Isso pontua também, conforme já apresentado anteriormente, que o programa somente fora institucionalizado depois de um processo de instalação por parte de entes subnacionais, inicialmente por parte de suas experiências.

Assim, somente em 2000 que foi instituído um amplo processo de transferência de renda baseada no critério da pobreza, como papel da União de complementar e mediante contrapartida, revelando uma trajetória de seleção pela renda e também o processo paulatino de constituição de mecanismos institucionais de oferta dessa renda relacionada à educação.

Os municípios podem todos até atender e os estados também, mas não necessariamente todos os potenciais beneficiários podem ser atendidos, ponto de fragilidade no aspecto de garantia a renda e também a condição de mapeamento preciso da pobreza e exclusão pelo programa.

O atendimento foi sendo estabelecido paulatinamente e mais baseado nas condições de oferta desses serviços sociais mediante as capacidades administrativas do que realmente real adequação a realidade de demanda por parte dos excluídos, e isso somente consolidado após anos de início de experiências locais, e o próprio CadÚnico sendo estabelecido em termino de governo.

O cerne dos dados apresentados é o fundo de participação da união em relação a média dos valores transferidos, bem como o número dos beneficiados entre a idade de 7 a 14, e a média do benefício, indicando a razão entre beneficiários e os valores repassados.

Em outro ponto, no entendimento lançado pelo governo FHC como separando as necessidades individuais, situação de pobreza de exclusão, a necessidade da oferta de serviços, emerge ações de políticas educacionais em contexto de baixa capacidade institucional.

A crise fiscal e o imperativo da criação constitucional de vagas bem como acesso e meios para a educação somada à escassez local de capacidades institucionais delineiam também, além da garantia de dinheiro para o encaminhamento a escola, as ações públicas para garantia dos direitos.

A autonomia dos entes federativos se torna mais um elemento a enfraquecer os estados e municípios a uma submissão a programas exteriores e acabados do que necessariamente estabelecer um diálogo das necessidades locais e entendo a gestão democrática como processo de decisão apenas da escola.

Esse fenômeno se materializa com o FUNDESCOLA, programa oriundo do Banco Mundial em acordo com o MEC, desenvolvido em parceria com secretarias estaduais e municipais, mediante o fortalecimento da escola convênios por adesão, nos estado da região norte, nordeste e centro-oeste, na qual segundo os parâmetros do programas as “[...] escolas devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do PDE, que leve à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar” (ARELARO, 2005, p.129).

Assim, a autonomia exercida se dá na co-responsalização e na implantação de um modelo de gestão democrática, cujo ambiente deverá ser a escola. “[...] a gestão democrática, entendida como ação que prevê a descentralização pedagógica e administrativa como um meio para alcançar a participação mais decisória dos protagonistas escolares” (ARELARO, 2005, p.130).

Porém essa proposta não se configura apenas assim, o pré-requisito do empregador é a sua prerrogativa, o Banco Mundial no caso. Assim a gestão se insere numa gestão estratégica¹⁷, na qual não se tem apenas uma autonomia, mas uma relação ampla de dependência a um projeto amplo.

Assim o FUNDESCOLA não é apenas um projeto, mas uma soma de produtos e condições.

Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento; Sistema de Apoio à Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na Escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Mobiliário e Equipamento Escolar; Atendimento Rural; Escola Ativa; PROFORMAÇÃO; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Projeto de Melhoria da Escola; Informatização; Plano de Carreira; Desenvolvimento Institucional – PRASEM; Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação; Justiça na Educação; Encontro dos Conselheiros do FUNDEF; Comunicação; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)(FONCESCA;TOSCHI, 2005, p.132).

A gestão de Fernando Henrique Cardoso foi capaz de reordenar o pacto federativo com a prevalência da legislação pertinente a União além de forte institucionalidade “[...] dotado de alta capacidade decisória. O sistema institucional em que se apoiava garantia a dominância do Executivo na produção legal e um alto grau de

¹⁷ “A Gestão Estratégica, por sua vez, é uma forma de acrescentar novos elementos de reflexão e ação sistemática e continuada, a fim de avaliar a situação, elaborar projetos de mudanças estratégicas e acompanhar e gerenciar os passos de implementação. Como o próprio nome diz, é uma forma de gerir toda uma organização com foco em ações estratégicas em todas as áreas. Enfim, para uma organização atuar com uma Gestão Estratégica precisa apurar todos seus processos e sua real situação e desenvolver ações corretivas constantes, focando seus objetivos e metas e desenvolvendo suas estratégias de forma a manter sua sobrevivência, crescimento e diferenciação competitiva” (NEVES, 2012, p.224).

sucesso na aprovação de sua agenda legislativa” (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE,1999, p.50). Um modelo de concentração de poder e governança. Desse modo se resumem as suas ações administrativas.

[...] o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (ABRUCIO, 2005, p.54).

Há ainda o modelo dual de proteção social no Governo FHC “[...] o subsistema de proteção social relativo aos benefícios sociais securitários – e, portanto, contributivos; de outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais – e, portanto, redistributivos, financiado com recursos do orçamento fiscal” (COHN, 2000, p.186).

Porém a grande dificuldade constituída é a construção de uma relação intersetorial entre os ministérios dos governos. O fracionamento fortalece a relação política-burocrática, que estabelecem relações monopolistas e também de pouca comunicação “Decerto que os anos FHC trouxeram muitos avanços para o nosso federalismo, mas eles ocorreram em uma ação direta, informal e por vezes fragmentada do governo federal junto aos entes subnacionais.” (ABRUCIO, 2005, p.64). Como a estratégia delineada foi a de uma gestão dual de centralização/descentralização sem coordenação.

Assim, o que se pontuou aqui como parâmetro das políticas públicas sociais no governo FHC foi sua grande condicionalidade ligada ao aspecto de atender, separadamente, o indivíduo, o beneficiário, e de outro lado a oferta do atendimento sem uma relação de entender pobreza e exclusão.

Partindo da herança institucional do governo FHC é que serão construídas e em um processo amplo e conflituoso, as políticas dos governos posteriores. Evidentemente

que há sim toda uma leitura distinta que será apresentada em torno dos governos em termos de desenvolvimento social e também perspectivas econômicas, mas há que se levar em conta todo um aparato institucional já anteriormente desenvolvido.

Essa relação expressa continuidades, avanços e rupturas, mas se faz necessário entender essas distinções primeiramente apresentando o processo anterior que se objetivou e constituiu as limitações para se pensar sob que limites foram instituídos as políticas posteriores e bem como os mecanismos para consecução dos objetivos propostos do governo posterior.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA

A garantia ao direito subjetivo à educação e também o entendimento das novas necessidades em relação aos atendimentos e ofertas no contexto de universalização da educação, como relacionados socialmente, aqui se expressam em um recorte dado pelo PBF.

Isto demanda a compreensão desses atendimentos específicos, o PBF, para a garantia efetiva à educação, sendo distintos, se qualificando entre específicos e universais, porém a serem interpretados na sua relação com a garantia à educação e seu acesso e permanência.

Aqui será apresentado o PBF, sua concepção lançada em torno da nova produção social, e de como esses beneficiários são atendidos por essa política social, com que propósitos e sob que leitura de sua condição social. Do mesmo modo, sob que relações sociais eles foram produzidos e herdeiros.

Também será desenvolvido o programa como engenharia institucional e desenvolvimento de mecanismos de coordenação federativa, institucional e intersertorial.

3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA SOCIAL

Evidentemente que o PBF não aparece sem experiências prévias, há experiências relacionadas à educação e transferência de renda, em governos locais e no governo FHC, mas se apresentará o PBF com a sua perspectiva social, com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Com o governo Lula no ano de 2003 é regulamentado mediante medida provisória - e posteriormente com a lei em 2004¹⁸ sob regulamento do Ministério do

¹⁸ “O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado por decreto em 2003 e aprovado pela Lei n. 10.836/04 e conforme seu artigo 1º, parágrafo único: “O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n. 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de

Desenvolvimento Social, MDS, - a unificação dos projetos de transferência de renda no Brasil, com o intento de melhorar a funcionalidade e o valor monetário da transferência do benefício e ampliar o fundo dos recursos.

Das transformações elaboradas através da unificação dos programas de assistência social com renda condicionada e acesso aos direitos sociais são três as características que norteiam a sua ação.

A transferência direta de renda para promover a melhoria imediata das condições de vida das famílias em situação de pobreza; o acesso efetivo das famílias aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social; e a integração com outras ações e programas do governo e da sociedade civil voltados ao desenvolvimento de ocupação, geração de renda e elevação do bem-estar das famílias pobres (OLIVA, 2010, p. 363).

A compreensão da articulação das necessidades dos assistidos de forma social e monetária conjuntamente, o novo papel do mundo do trabalho e geração de renda, que pretende a geração de outras formas de renda, além da distribuição desigual da renda e sim redistribuição da renda no Brasil criando novas relações de reprodução social, é central. Essa centralidade se dá seja na articulação das novas formas de produção do mundo do trabalho, seja no processo produtivo ou nas competências.

Soma-se a isso a questão estrutural que não se torna questão de assistência social meramente e sim questão ampla das necessárias transformações sociais e econômicas no modelo de desenvolvimento social proposto pelos ideólogos do governo Lula.

Desse modo, o PBF se projeta como um modelo de proteção social e cidadania. A trajetória dessa cidadania no Brasil foi peculiar ao privilegiar historicamente os ligados a posto de trabalho, a via contributiva clássica, ou à demanda de crescimento econômico via projetos de desenvolvimento econômico, em um misto de um modelo residual e cooperativo.

Em os três tipos de economia política de *Welfare State*, Esping-Andersen (1991) trabalha com três regimes de proteção social: a) liberal; caracterizado pelo mercado e assistência aos comprovadamente pobres; b) conservador; corporativista, ligados a classes e status. c) E o socialdemocrata: com princípios de universalização e “desmercadorização” das relações sociais.

2001, do Programa Auxílio- Gás, instituído pelo Decreto n. 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001.” (BRASIL, 2004, p.01).

O sistema de proteção social estava no Brasil fortemente vinculado ao modelo industrial.

[...] é certo, também, que o sistema de políticas sociais erigido sob a liderança desenvolvimentista trouxe consigo o viés “industrialista” do seu objetivo primeiro, qual seja, a prioridade de proteção aos trabalhadores assalariados que ingressavam na nascente indústria e nos setores comerciais correlatos (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 248).

Assim, historicamente, foi legado ao Brasil um sistema de proteção social misto entre o privilégio da contribuição e também corporativista.

Tal como a maior parte dos países latino-americanos, o Brasil consolidou inicialmente um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de sociedades que não compartilhavam a nossa história, o Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduzia as desigualdades da nossa sociedade. Era um sistema urbano, contributivo, formal e predominantemente branco (SOARES; SATYRO, 2010, p.26).

Delineados as relações entre os projetos de proteção social, os modelos desenvolvimentistas ou neoliberais, não devem ser analisados os projetos de proteção social em termos passados, mas no conjunto histórico de relações atuais. Isso é manifesto na proteção social com o PBF.

PBF é um modelo que se propõe a atender todos os membros de uma família, de forma conjunta e mediante contrapartida, como meio a estimular o acesso aos direitos sociais e ampliar a rede de atuação e não apenas focar em apenas dar o serviço social sem qualquer padrão de situação de atendimento e fornecer serviços auxiliares em relação a certos direitos sociais.

A lei que dispõe sobre o PBF estimula o acesso aos direitos sociais e seu monitoramento, conforme artº27 item I e II:

As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Essa determinação legal se constitui em um avanço no contexto de inserção família na garantia dos direitos sociais, bem como na promoção de outras formas de renda e transformação da condição de cidadania.

Além da transferência monetária, o Bolsa Família propõe o desenvolvimento de ações complementares no campo da educação, saúde e trabalho. Isso para possibilitar que crianças e jovens de seis a quinze anos tenham acesso a escolas e a postos de saúde e os adultos da família, acesso à alfabetização, capacitação profissional, pequeno crédito, além de serem oferecidas ações de saúde para mulheres grávidas, objetivando integrar esforços para permitir a autonomização das famílias (SILVA, 2007, p.1334).

Cabe aqui a discussão entre a associação entre o universal e o focal no acesso a formas de renda e direitos promovidos pelo Estado, até que ponto o PBF é um programa renda mínima, ou podem ser caracterizado como mecanismo de redistribuição social da riqueza coletiva ligados a garantias universais a direitos sociais ou imposto negativo esse tipo de transferência efetuada no Brasil.

Há no PBF recursos mínimos e outros projetos com vistas à complementaridade de políticas de ações sociais que assim se caracterizam já que visam “[...] à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo (operam na lógica da discriminação positiva) e visam combater um estoque acumulado de carências agudas.” (BICHIR, 2010, p.121-122).

Somada a essa característica de universalidade assistida o PBF é articulado com outros programas não necessariamente condicionantes ou de contrapartida, como a concessão de microcrédito, cursos profissionalizantes e subsídios agrícolas, entre outros.

Estão, esses programas, já na terceira esfera de ação do PBF, que se articula com a problemática da reordenação do mundo do trabalho e nova formação de qualificações capazes de promover renda aos assistidos, segundo a perspectiva do PBF os programas seriam mediações para a “independência” em relação aos programas¹⁹.

A questão do PBF como política social parte de âmbito mais restrito da construção do programa até suas relações mais amplas dentro de um projeto universal

¹⁹ “São exemplos de programas complementares ao PBF: Programa Brasil Alfabetizado, Pro Jovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Luz para Todos, entre outros. Porém, o único programa desenhado explicitamente para os beneficiários do PBF é o Plano Setorial de Qualificação (Planseq), voltado para o setor de construção civil” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p.48).

de transformação da renda nacional dos trabalhadores e acesso equânime aos direitos sociais, que se relacionam dentro de uma nova lógica de desenvolvimento social que projetam os construtores dessa lógica institucional, que mediam a oferta de direitos sociais.

Há, assim, em uma questão ampla e mediada, a transformação de renda nacional de forma recíproca entre os programas focalizados de assistência social e desenvolvimento de atividades focalizadas e a construção de direitos sociais e renda, em suma, para o governo, desenvolvimento e construção e riqueza nacional se relacionam e são recíprocos para sua efetivação. Segundo Oliva²⁰:

A experiência mostra, no então, que o recurso a focalização não é uma panaceia, nem se presta a apenas à adoção de “políticas pobres para os pobres”, em uma sociedade em regressão. Ele pode, se bem utilizado, integrar esforços mais abrangentes por mudanças estruturais da sociedade brasileira em um quadro de progresso material e de elevação dos padrões de bem estar do país. Mesmo porque, se houver uma clara determinação política de combater a pobreza, a começar pela erradicação de suas formas mais extremas, a focalização nos pobres, pela sua magnitude social, obriga necessariamente à implementação de programas de massa, como é o caso do bolsa família.

Mas, para superar radicalmente as condições de reprodução da pobreza e das desigualdades sociais – considerando, sobretudo, a situação precária de 28 milhões de pessoas que acabaram de sair da pobreza e a necessidade de retirar outros 21 milhões das mesmas condições -, é urgente ampliar o alcance das políticas que integram o esforço de construção do Novo desenvolvimentismo no Brasil. Isso implica a consolidação da atual trajetória de redefinição das relações entre Estado, mercado e sociedade e das condições estruturais que estão moldando as bases da estabilidade com crescimento econômico, da expansão do consumo de massa, da distribuição mais equânime da renda, da institucionalização dos avanços sociais e da plena democratização da sociedade brasileira (OLIVA, 2010, p.263).

Assim, a evolução da assistência direta, como surgida no Brasil, suas transformações relacionadas às suas condições históricas e sociais e o papel que os direitos sociais devem cumprir papel fundamental para a realização de uma sociedade mais democrática.

Nesse sentido, o PBF se estabeleceria não apenas como transferência de renda, mas também como forma de estabelecimento de mecanismos de efetividade dos direitos sociais.

E, de fato, como os direitos são universais e acessíveis devem ser mediados por um projeto amplo de desenvolvimento econômico, da produção e somada às novas

²⁰ Aloizio Mercadante Oliva, Ministro do Governo Lula e um dos principais intelectuais e articuladores da política e autor de tese de doutorado sobre o novo-desenvolvimentismo.

competências do Estado e como este irá fazer a gestão social das políticas públicas, a compreensão emergida não se resolve no âmbito exclusivo de uma competência, seja da assistência social, educação ou progresso material, mas ver como será as relações complexas destes e seus resultados.

Assim o PBF constrói a proteção de forma socioassistencial. A discussão sobre a medida socioassistencial assim se dá, não apenas no reconhecimento da pobreza e da ausência do direito, mas na sua condição de relação social.

Se, pela primeira vez, a proteção social brasileira opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito, é da precariedade do mercado de trabalho no Brasil que este programa trata, tornando clara a relação estratégica entre trabalho e proteção social.[...] É enquanto integrantes da sociedade que os pobres se apresentam como problema, seja este problema percebido como tendo natureza moral, seja associado à segurança pública, a dimensões da justiça social ou da democracia. A pobreza e o pobre remetem questões centrais à sociedade: de um lado, os problemas referentes à ordem econômica em um contexto de mercado de trabalho restritivo no que se refere à criação de empregos, trabalho e renda; de outro lado, problemas de ordem política, referentes à construção dos direitos sociais e da cidadania. Mas os pobres e a pobreza remetem ainda ao questionamento da própria regulação da ordem social, sua ordem de produção de riquezas e de manutenção da estabilidade social (LACCOUD, 2010, p.121-122).

Em comparação a programas diversos na América latina o PBF possui similaridades, porém é substancialmente diferente, se colocando como um modelo de proteção social amplo.

O primeiro são os programas cujo objetivo primordial é o corte da transmissão intergeracional da pobreza mediante o incentivo à acumulação de capital humano. Este objetivo depende fundamentalmente da cobrança das contrapartidas. A verdadeira função da transferência é ser um meio para viabilizar a formação da próxima geração. A porta de saída é a formação da próxima geração e a saída de uma família, antes disso, colide com o objetivo do próprio programa. O sistema de informações deve ser integrado, antes de tudo, com os sistemas dos ministérios ou secretarias responsáveis pela acumulação de capital humano, como as de educação ou saúde. O melhor exemplo é o Progresas/ Oportunidades mexicano.

O segundo caso são os programas cujo objetivo é uma assistência temporária a famílias pobres acoplada à geração de oportunidades. São o equivalente a uma UTI da pobreza: a transferência de renda são as transfusões de sangue que mantêm o paciente vivo, enquanto os programas de geração de oportunidades procuram, a médio prazo, da doença da pobreza. Nesses casos, as portas de saída têm papel primordial e é necessário que os programas estejam intimamente acoplados à oferta de capacitação, treinamento, aconselhamento familiar, microcrédito, desenvolvimento local e outros programas cujo objetivo é capacitar a família para que ela escape da pobreza pelos seus próprios meios. Tempos máximos de permanência fazem todo sentido para não gerar incentivos adversos. Este talvez seja o desenho mais comum de PTRC na América Latina, sendo que o Chile Solidário foi seu

primeiro exemplo. Finalmente, há os PTRC que são assumidamente de proteção social. O objetivo primordial é dotar os pobres de renda para que estes possam viver com menos agrura e angústia enquanto não encontram os caminhos para melhorar de vida. Nesses casos, considera-se que as crianças são especialmente vulneráveis, o que explica fórmulas que lhes outorgam benefícios e a exigência de contrapartidas educacionais e de saúde. Se o PTRC é de proteção social deve ser pensado como política permanente, portanto, o prazo de permanência é enquanto durar a necessidade da família. Diferentemente da abordagem anterior, aqui a busca por portas de saída mediante geração de oportunidades se faz em outras políticas, preferencialmente em outros ministérios (SOARES; SATYRO, 2010, p.50-51).

O PBF vai se consolidando como reconhecimento do direito a educação amplamente, relacionando as condições da pobreza e bem como as condições de acesso à educação. Bem como reconhece a necessidade de uma relação com esferas diferentes, com outras áreas da política social.

Afirmar um aspecto do PBF, ou como proteção social, ou como transferência de renda, direito a educação é tomar a particularidade. Evidentemente que o simples reconhecimento de fenômeno da pobreza e dos direitos sociais não imediatamente resolve o problema, há que se considerarem as relações e garantias institucionais para a efetivação do direito à educação em relação aos beneficiários do PBF bem como as condições de desenvolvimento tão caras ao sucesso do modelo de proteção social.

3.2. A ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

Nesse item se focará na estrutura do PBF referente à organização da distribuição das competências, coordenação intergovernamental e também nos princípios de transferências de recursos e das competências e atribuições dos entes federativos na oferta dos serviços referentes ao PBF. Este aspecto da relação intergovernamental deve ser referenciado na medida da relação federativa intergovernamental além da simples compartimentalização.²¹

²¹“Wright (1988) avalia que o conceito de relações intergovernamentais não substitui o de federalismo, manifestando sua preferência pelo uso do primeiro, visto que explica a formulação e a implementação das políticas públicas, abordando questões relativas aos conteúdos, processos, estratégias e resultados. Além disso, considera que o conceito de relações intergovernamentais inclui um conjunto de atividades e significados não explícitos nem implícitos no federalismo e abrange um rico conjunto de ações informais e percepções dos agentes públicos, sem limitar-se pelo legalismo que domina o discurso e a prática do federalismo.” (LÍCIO et al, 2011, p.460).

Aqui, também com essa estrutura de coordenação intergovernamental própria, mediante relatórios produzidos pelos técnicos do PBF, propicia acesso aos mesmos dados gerados sobre as localidades que atendem os beneficiários, não apenas como contrapartida, mas também como mecanismo caracterizador da localidade baseados nos princípios de classificação dos beneficiários, como relatórios sínteses, evidenciando o atendimento e ofertas dos serviços sociais.

Esses relatórios sínteses, produzidos pela SAGI também propicia o estudo empírico de Mato Grosso do Sul e todas as cidades selecionadas, assim tornando a relação qualitativa apresentável e identificável quantitativamente, numa relação de coordenação intergovernamental e intersetorial.

Essas apresentações empíricas serão postas no capítulo IV, entretanto a construção de mecanismos anteriores de coletas de dados e construção de uma institucionalidade é desenvolvida por outros instrumentos.

A trajetória dessa classificação de dados, ou coleta de informações referentes às condições sociais foi anteriormente ligada aos dados do censo, relatórios de comissões de pesquisa ou Pnad.

Somente em 2001 que foi estabelecido o CadÚnico (BRASIL, 2001), anteriormente citado, como ação no mandato do governo FHC. O CadÚnico surge como capacidade de estabelecer um diagnóstico informacional da situação da exclusão social dos beneficiários dos programas sociais.

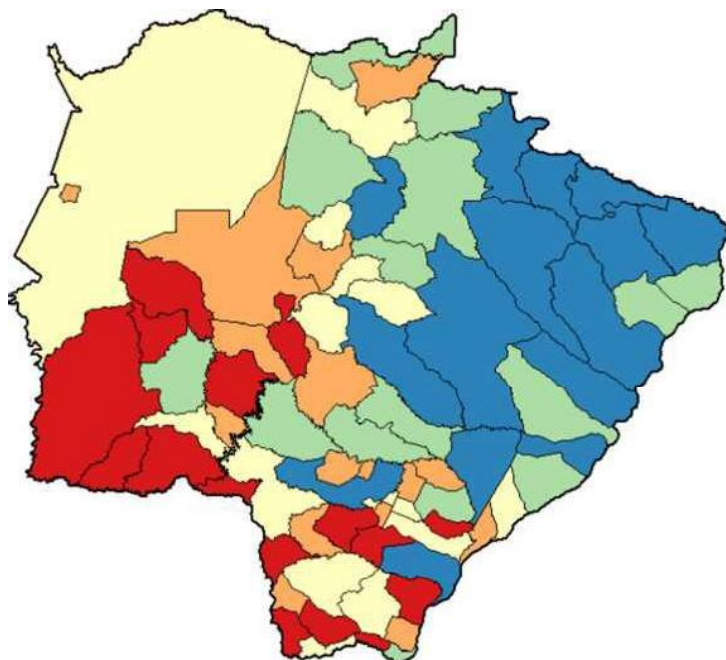
A implementação do PBF se institui nesse processo de diagnóstico da situação social, mas também, irá, paulatinamente com engenharia própria, instituir sua descentralização e coordenação conforme critérios intergovernamentais e intersetoriais.

A centralidade primeira da relação intergovernamental sistêmica do PBF em relação aos outros setores e também de coordenação com as entidades subnacionais propiciará a identificação dos seus potenciais beneficiários, identificando regionalmente essas condições, enquanto institucional, antes disso o mecanismo de expressão da pobreza e miséria se dava apenas pelo recorte da renda, intensidade da exclusão nas regiões.

Em contexto ao objetivo desenvolvido a aproximação se dá com mapa caracterizando a pobreza nos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, possibilitando a identificação da intensidade da pobreza com dados mais aproximados para caracterizar um quadro amplo da pobreza antes da construção do Programa Bolsa Família.

Em 2000, o perfil de Mato Grosso do Sul assim se expressa:

FIGURA 1. MATO GROSSO DO SUL - MUNICÍPIOS SELECIONADOS (2000) MAPA DO PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA PER CAPITA ABAIXO DE R\$ 75,50²²



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2003) apud MOREIRA (2012, p.110)

Legenda	
	11,18 a 26,88 (15)
	26,89 a 33,23 (15)
	33,24 a 37,70 (15)
	37,71 a 43,53 (16)
	43,54 a 64,36 (16)

²² Salário Mínimo Vigente em 03 de Abril de 2000 era de R\$ 151,00.

TABELA 4.INDICADORES DA POBREZA NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO MATO GROSSO DO SUL (2000)²³

Microrregião	Município	Intensidade da Pobreza*	Incidência da pobreza**	Incidência da pobreza Subjetiva	Índice de Exclusão
Alto Taquari	São Gabriel do Oeste	36,94	30,60%	25,47%	0,545
Aquidauana	Aquidauana	46,98	37,66%	33,87%	0,460
Baixo Pantanal	Corumbá	46,14	40,37%	33,98%	0,481
Bodoquena	Jardim	45,18	34,20%	26,91%	0,474
Campo Grande	Campo Grande	38,35	29,25%	21,49%	0,599
Cassilândia	Chapadão do Sul	37,16	24,99%	20,76%	0,619
Dourados	Dourados	39,49	33,28%	26,42%	0,527
Iguatemi	Naviraí	32,10	41,58%	34,46%	0,489
Nova	Nova Andradina	37,81	32,86%	27,03%	0,507
Paranaíba	Paranaíba	36,8	34,73%	29,28%	0,503
Três Lagoas	Três lagoas	37,39	32,88%	25,77%	0,547

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano; (**)IBGE. Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003; (***) Pochmann e Amorin (2003). Notas: ¹ Distância que separa a renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres do valor da linha de pobreza, medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza. ² Proporção da população com consumo domiciliar *per capita* menor ou igual ao valor da linha absoluta de pobreza regional. ³ Proporção da população com consumo domiciliar *per capita* menor ou igual ao valor da linha subjetiva de pobreza regional. ⁴ Segundo Pochmann e Amorin (2003), é calculado a partir de indicadores que medem o Padrão de Vida Digna, Conhecimento e Risco Juvenil. Esse índice que varia de zero a um, revela a situação social de cada município apud Moreira (2012, p.111).

Essa primeira caracterização dá a noção do grau e intensidade da pobreza no Estado de Mato Grosso do Sul e dos municípios selecionados, sendo o primeiro dado na caracterização da exclusão social pela renda, embora a dissertação mostre um traçado de um todo institucional em torno da oferta para a efetivação desses direitos que o PBF se propõe, não de forma imediata, mas negociada.

Há, na primeira aproximação, uma disparidade intensa entre Microrregiões e seus municípios, cada um já expressando a relação de pobreza de níveis intensos, até uma caracterização de menor intensidade de pobreza. Isso torna fundamental na explicação pela noção da possível centralidade que PBF pode vir a ter no município enquanto política.

A renda se torna o primeiro dado de seleção dos beneficiários do PBF, mesmo isso sendo estabelecido pelos programas anteriores, como pelo mecanismo do CadÚnico.

²³ Em pesquisa realizada por Adriana Rochas de carvalho Fruguli Moreira, mostra influência das políticas públicas e dos programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social de Municípios selecionados do estado de Mato Grosso do Sul no período 2000, apresentada como tese de doutorado no programa de pós graduação em economia em 2012 estudou a condição da pobreza em Mato Grosso do Sul em sete municípios selecionados.

O PBF beneficia famílias caracterizadas na pobreza e na extrema pobreza, com renda entre 77 a 144 e até 77 per capita como respectivamente pobres e extremamente pobres no ano de 2014. A figura anterior expressa a linha instruída pelo CadÚnico, de até meio salário mínimo per capita, caracterizando a linha superior de pobreza.

Assim, concorrentemente à interpretação do PBF como proteção social há a institucionalidade administrativa, que se sintetiza numa relação de dados e relatórios situacionais da localidade.

Em 2004 que é criada toda a legislação em torno do combate à pobreza bem como sua indexação de financiamento. O PBF, desse modo, irá expressar essa questão da gestão intergovernamental e descentralizada pela divisão de gestão e competência e também pela construção de uma engenharia própria.

A gestão do PBF vem sendo construída com base em um elevado grau de interface entre União e municípios. Enquanto a União financia e regulamenta o Programa, grande parte da execução está localizada no nível municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os 5.565 municípios e no Distrito Federal, devendo ser atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento e a gestão de benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e articulação de programas complementares, ocorrem nos municípios, com base na oferta do poder local. A interface com os governos estaduais é mais restrita. Os estados participam da gestão do PBF com a função de apoiar os municípios, principalmente os menores e menos estruturados, com suporte tecnológico e capacitação. Embora não atuem diretamente na execução do Programa, a vocação dos governos estaduais para mobilização dos municípios que estão no seu território, bem como para o monitoramento das ações que são realizadas, tem colocado esse nível de governo como um ator de grande relevância para o PBF, na medida em que apoia o trabalho de coordenação a cargo da União (LÍCIO et al., p.463, 2011).

O PBF se insere numa instância mais ampla de gestão de informações e perspectiva de gestão. O CadÚnico, que sistematiza dados referentes as situações socioeconômicas das famílias cadastradas possibilitando investigar seis componentes básicos das condições de vida: “ i) vulnerabilidade; ii) acesso ao conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos; v) desenvolvimento infantil; e vi) condições habitacionais.” (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2010, p.209).

Assim, o CadÚnico se transforma em importante recurso para construção de indicadores de vida e auxílio na construção de ações para construir as medidas a serem tomadas em cada região.

[...]para uma variedade de indicadores de condições de vida é possível conhecer a situação de cada município do estado cujas famílias estão inscritas no CadÚnico, possibilitando aos governos concentrar seus esforços prioritariamente naqueles indicadores que se encontram em situação mais precária. Dada a escassez de recursos normalmente enfrentada pelos governos, um melhor direcionamento desses recursos deve levar a um aumento na eficácia da política social (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2010, p.209).

O processo de relação federativa e descentralizada não é imediato, há uma coordenação intergovernamental, dependente de uma trajetória, no caso, a trajetória de atendimento e também gestão, mediante transferência de renda e gestão municipal e descentralizada “[...]diante da abrangência e capilaridade do PBF – presente em todos os municípios do país – cuja estratégia de implementação orientou-se por meio de metas anuais de atendimento, a pactuação caso a caso não permitiu a articulação na velocidade necessária.”(LÍCIO et al.,2011, p.460).

Assim, a arena de negociação nas relações governamentais no PBF ficou altamente relacionada ao governo federal e municípios, na qual estes aderiam ao programa e a sua gestão e execução ficaria a seu encargo, altamente desenhadas pelo governo federal. Assim são expressas as competências no processo de produção de ações públicas:

Fase do programa	Contribuições da CGPBF/Senarc
Concepção e planejamento	Fornecimento de relatórios do CadÚnico com dados das famílias que podem ser beneficiadas por um programa complementar, incluindo: identificação de demandas e potencialidades, focalização das ações e promoção da complementaridade entre os programas. Apoio aos órgãos responsáveis, no desenho e planejamento da política, com base na expertise acumulada na articulação de outros programas e ações complementares.
Implementação	Mobilização dos atores do Programa Bolsa Família (gestores do PBF, coordenadores estaduais PBF e instâncias de controle social) para: (i) identificação e localização de famílias beneficiárias de acordo com o perfil do público-alvo do programa ou ação complementar; (ii) divulgação dos programas e dos serviços oferecidos; (iii) mobilização das famílias para inscrição no programa; e (iv) acompanhamento da participação das famílias beneficiárias no programa.

Monitoramento e Avaliação	Apoio aos órgãos responsáveis pela implementação do programa ou ação complementar na definição e na construção do modelo de monitoramento e avaliação do programa/ação complementar.
---------------------------	--

(FONTE:BRASIL;MDS.http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/articulacao-intersetorial> Acesso em: 20 de abril de 2014.)

Esta leitura de separação de competências e atribuições também se insere na gestão do próprio PBF, pela Lei nº10.836, 9 de janeiro de 2004 (BRASIL,2004b), art. 8 instituindo a gestão descentralizada pelo governo federal pela constituição do Sistema de Gestão do Programa Bolsa família (SIGPBF), e pelo Índice de Gestão Descentralizada, IGD, que se norteia pelo princípio federativo da Constituição Federal de 1988 de divisão de competências e atribuições e pela cooperação entre as entidades federativas.

[...]a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2004).

O sistema de gestão descentralizada, regulamentado em 13 de outubro de 2009, mediante lei 12.058 (BRASIL, 2009a), propicia, mediante a transferência de recursos para as administrações locais, a possibilidade de uma melhor gestão por meio destas, assim criando uma instância de apoio financeiro ao desenvolvimento de atividades ligadas ao programa.

Para receber os recursos, o município deve cumprir os requisitos (Portaria n.º148, com alterações) (BRASIL, 2006) a) ter aderido ao Programa Bolsa Família (PBF), nos termos da Portaria MDS/GM nº 246/05; b) ser habilitado em qualquer nível de gestão da Assistência Social) atingir o valor mínimo de 0,55 no cálculo do IGD e atingir o valor mínimo de 0,2 em cada um dos quatro indicadores que compõem o IGD, sendo que para o indicador de saúde terá este valor contabilizado a partir de fevereiro de 2009.

Essa forma de repasse é automática e de fundo a fundo. Os recursos do IGD devem aplicados nas seguintes atividades, conforme disposto no art. 2º da Portaria nº

148/2006:

- gestão de condicionalidades;
- gestão de benefícios;
- acompanhamento das famílias beneficiárias;
- cadastramento de novas famílias;
- atualização e revisão das informações contidas na base de dados do CadÚnico;
- implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de: - alfabetização e educação de jovens e adultos; - capacitação profissional; - geração de trabalho e renda; - acesso ao microcrédito produtivo orientado; e - desenvolvimento comunitário e territorial, entre outras.
- Atendimento às demandas relacionadas à fiscalização do PBF(BRASIL, 2006).

Além da gestão intergovernamental há a gestão intersetorial, que, especificamente no caso do PBF e a educação, apresentou-se primeiramente pelo sistema presença. O Sistema Presença foi instituído em 2004 pela Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 e assumido pelo Ministério da Educação, depois de que a presença escolar foi monitorada de 2004 a 2006 pela Caixa Econômica Federal.

Cabe ao Ministério da Educação, de acordo com a Portaria Interministerial n. 3.789, de 17 de novembro de 2004:

- I. indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos;
- II. estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar dos alunos e a sua divulgação aos estados e municípios;
- III. manter o funcionamento do sistema de frequência escolar, disponibilizando-o a estados e municípios;
- IV. promover a capacitação dos gestores municipais e estaduais visando a implementação e desenvolvimento das ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- V. analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar dos alunos, para orientar políticas educacionais;
- VI. disponibilizar, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar;
- VII. elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o calendário anual da frequência escolar (BRASILc, 2004).

O foco do sistema presença é ter informações dos beneficiários do PBF mediante relatórios sintéticos e analíticos, que permitem a visualização do motivo de baixa frequência. O relatório visualiza o local da escola e nome de aluno, beneficiando assim as atividades do PBF a serem executadas mais efetivamente e na garantia do direito em as competências, descentralização e gestão.

[...] ferramenta indispensável para o acompanhamento e monitoramento de políticas públicas em larga escala em um país de dimensões continentais como o Brasil, mas sozinho não é suficiente. É necessária a designação de atores (operadores da frequência escolar) em todos os estados e municípios, em uma pactuação federativa de responsabilidades, com o objetivo de estruturar uma configuração institucional adequada aos desafios propostos pelo acompanhamento da condicionalidade em educação. A SECAD/MEC formou uma rede com estados e municípios, configurando uma gestão compartilhada e descentralizada da condicionalidade (CURRALERO et al, 2010, p.163).

No sentido de aprimorar as etapas subsequentes da coleta da frequência escolar dos estudantes do PBF, três pontos são relevantes:

- 1) buscar a efetivação do direito à educação para todos, mediante a avaliação dos beneficiários que se encontram em situação de “não localizados”, adotando forte ação intersetorial nos três níveis de governo para identificação daqueles que de fato estão “fora da escola”;
- 2) avaliar intersetorialmente os registros de ocorrências de “baixa frequência”, desistência, abandono e evasão escolar, mobilizando a rede de proteção ao escolar quando se detectar motivos que sinalizam violação de direitos;
- 3) fortalecer a rede de parceiros e contribuir para o aprimoramento da ação – a alta rotatividade dos técnicos municipais responsáveis pelo acompanhamento sinaliza para a necessidade de um estratégico programa de formação continuada.

A exigência da permanência na escola tem como premissa básica o exercício do direito à educação, pois não basta possibilitar o acesso a meninas e meninos – é fundamental que permaneçam na escola, aprendam na idade adequada, tenham oportunidades de continuidade dos estudos e, ainda, de inserção no mundo do trabalho (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p.113-114).

Outro elemento importante no Sistema Presença, entre outros do PBF, é a questão das medidas socioassistenciais que vão se formando em torno do PBF, assim, além de identificar a pobreza se toma a necessidade de entender o processo de cada situação de pobreza, sua exclusão social, suas medidas mais apropriadas.

[...] Direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade [...] demandando a ação do Estado para reparação e garantia de níveis civilizatórios de convivência e de condições de vida de uma dada população. Os que foram historicamente marginalizados da igualdade de oportunidades tenham direito a recursos e serviços que os recolorem num patamar de dignidade, ou seja, a referência é a justiça social (SILVA, 2007,1435-1436).

Assim, a identificação das relações sociais que produzem a pobreza e a exclusão social pode tornar a superação menos penosa ao serem identificadas e colocam um instrumento a mais na garantia da efetividade do direito a sua educação.

Somado ao Sistema Presença em 2010 o governo federal instituiu o Programa Mais Educação, com a ampliação do tempo de permanência na escola através do decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010.²⁴

A partir de 2012, para a adesão o MEC, em parceria com o MDS, estipulou como critério central de expansão do Programa Mais Educação a seleção de escolas em que a maioria dos alunos faça parte de famílias beneficiárias do PBF, com estimativa que entre 60 e 80 por cento com alunos beneficiados do PBF:

O Programa Mais Educação estabeleceu os seguintes critérios para seleção das unidades escolares urbanas em 2013:

Escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012;

Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais < 4.6 e IDEB anos finais < 3.9, totalizando 23.833 novas escolas;

Escolas localizadas em todos os municípios do País;

Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.

O Programa Mais Educação estabeleceu os seguintes critérios para seleção das unidades escolares do campo em 2013:

Municípios com 15% ou mais da população “não alfabetizados”;

Municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural;

Municípios com 30% da população “rural”;

Municípios com assentamento de 100 famílias ou mais;

Municípios com escolas quilombolas indígenas (BRASIL, 2013).

A partir de 2011, Decreto 7.492/2011 de 02 de maio de 2011, na presidência de Dilma Vana Rousseff, é instituído o Plano Brasil Sem Miséria, que coordena programas sociais, “art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar

²⁴ “O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial 17/2007 e pelo Decreto Presidencial 7083/2010 e integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral. Trata-se do esforço para construção de uma ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo, desse modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira. Por isso, coloca em diálogo as ações empreendidas pelos Ministérios da Educação – MEC, da Cultura – MINC, do Esporte – ME, do Meio Ambiente – MMA, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, da Ciência e da Tecnologia – MCT e, também da Secretaria Nacional de Juventude, passando a contar em 2010, com o apoio do Ministério da Defesa, na possibilidade de expansão dos territórios educativos” (BRASIL, 2011, p.06).

a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011).

Não se trata, assim, no desenho institucional do PBF, de uma relação federativa e descentralizada absolutamente, ou da decisão por parte da União, mas as capacidades locais que vão determinando sua capacidade de ação, de forma cooperativa que vise à superação de limitações que assim vão se expressando na relação intergovernamental e intersetorial.

No primeiro caso, elas concretizam-se por meio de políticas baseadas na conjunção de esforços, conhecimentos e recursos de diversos órgãos de um mesmo nível de governo. O segundo caso implica a coordenação entre instituições de governos distintos, de igual ou diferente nível. A intersetorialidade e a gestão intergovernamental são, portanto, modalidades de respostas cada vez mais frequentes da administração pública a um entorno complexo, ao mesmo tempo em que são manifestações da complexidade da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos. A intersetorialidade pode provocar modificações no arranjo institucional das políticas públicas, de modo a afetar o respectivo arranjo federativo de implementação, além de demandar maior capacidade de coordenação. Avaliamos que essa situação aplica-se ao PBF, quando comparamos o padrão de relações intergovernamentais adotado para implementação da transferência de renda (hierarquizado) com o padrão adotado nas suas dimensões interssetoriais (mais negociado). (LÍCIO et al, 2011, p.468).

Assim, as coordenações das políticas sociais serão estabelecidas por esse plano, que informa por meio de relatórios SAGI, Sistema de Avaliação e Gestão da Informação, ferramenta instituída com inúmeros relatórios e boletim de informações²⁵.

Enquanto que o acompanhamento do sistema presença é mais objetivado, o Mais Educação é dependente de informações geradas e também da adesão da escola mediante o Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE. Sendo algo mais complexo, pois demanda uma atenção especial.

Nesse sentido, ele se caracteriza uma ação mais pontuada pelo público a ser priorizado.

²⁵ São Relatórios: Relatórios de Programas e Ações MDS; RI Pesquisa de Informações Básicas 2009 IBGE; RI Bolsa Família e Cadastro Único; RI Segurança alimentar e Nutricional; RI Benefício de Prestação Continuada; RI Proteção Social Básica; RI Proteção Social Especial; RI Proteção Inclusão Produtiva. São Boletim de Informações Elaborando um diagnóstico para a gestão municipal; Panorama Municipal segundo senso Demográfico 2010; A extrema pobreza segundo o Senso; Dinâmica das ocupações formais Segundo RAIS. Mercado de Trabalho segundo o Censo 2010; Inclusão Produtiva segundo Senso SUAS; O Brasil sem miséria no seu município; Diagnóstico Socioterritorial; Subsídios para a elaboração do PPA Municipal; Dinâmica de admissões em informações formais segundo CAGED; Vulnerabilidade Social e Juventude Negra; O SUAS no seu município. Relatórios Disponíveis em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>

Verifica-se um grande desafio no sentido de pautar e priorizar o público atendido pelo PBF de modo a abrir novos espaços de inclusão e ampliar espaços já existentes. Isso não é tarefa fácil, visto que alguns programas não estão acostumados a trabalhar com as famílias mais pobres e têm dificuldade para distinguir os beneficiários do PBF como público prioritário de suas ações. [...] Em nossa avaliação, trabalhar com essas famílias significa um esforço de comunicação e identificação de necessidades individuais e resgate da autoestima que vão além do que boa parte desses programas tradicionalmente executa (LÍCIO et al, 2011, p.465).

O programa Mais Educação integra, na perspectiva intersetorial, não só de orientação da política social, mas também de política pública, conforme relatórios que podem ser utilizados mediante a coleta de dados pelo sistema instituído, a situação social.

“Quando a escola compartilha a sua responsabilidade pela educação, ela não perde seu papel de protagonista porque sua ação é necessária e insubstituível. Porém, não é suficiente para dar conta da tarefa da educação integral”. (BRASIL; SECAD, 2009, p.X).

Desse modo:

O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais (BRASIL,2007).

Assim, as políticas serão pontuadas pela intersetorialidade e não compartimentação das ações. Importante também é o aspecto de dados e informação produzido, não apenas para serem contrapartidas e sim para também auxiliar na compreensão do território que se insere a escola, não mais somente um espaço o município e a escola, um ente federativo e um espaço de gestão, mas um território com relação específica para a promoção do efetivo direito a educação.

Desse modo, a federação e descentralização não aparecem como valores absolutos, mas organizados numa relação intergovernamental e intersetorial, ou seja o que determina a capacidade da política pública social não é a área de competência mas sim as suas interconexões.

Não se trata de estabelecer contraponto entre os entes federativos, Mato Grosso do Sul, seus municípios e a União, mas como, dependendo do cenário e das disposições

de capacidades como cada um destes se impôs na oferta e na construção de mecanismos para a busca da efetivação ao direito à educação.

Bem como não se trata de saber a área de atuação, educação ou assistência social, mas sua relação social e sua expressão da capacidade de articulação nas políticas intersetoriais.

4. AS AÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MATO GROSSO DO SUL

Este capítulo incidirá na explicitação dos dados quali-quantitativos da pesquisa aqui desenvolvida. Esses mesmos dados expressam a verificação da teoria explicitada sobre desenvolvimento da política pública social e também o desenho institucional do PBF e sua relação ao direito educacional, elencadas nos dois capítulos anteriores.

Os dados possuem temporalidades distintas, bem como estruturas singulares, condizentes, assim, também com os recortes expressos nas categorias postas, do mesmo modo que no desenvolvimento da estrutura do PBF, ou seja os dados serão expostos conformes relações temporais de desenvolvimento do PBF e também na dimensão social e institucional.

O recorte se refere aos municípios de Mato Grosso do Sul elencados e também no enfoque da relação intergovernamental e de seu pacto federativo, a sua coordenação.

Assim, também se refere como se dá a relação intersetorial, mais especificamente transferência de renda e educação, os dados serão nessa relação expostos, ou seja, a relação do Estado de Mato Grosso do Sul, seus municípios, e a União.

Nessa mesma série, a pesquisa apresenta os dados de forma ao avanço do próprio programa, na construção do próprio PBF, ou seja, na própria dinâmica do PBF.

Assim a coordenação intergovernamental, bem como a intersetorialidade, se reorganização na exposição conforme também foi na construção do pacto federativo relativo ao PBF.

Essa relação explicitará tanto a dinâmica de coordenação federativa como também a efetivação, ou as políticas de efetivação, do direito a educação. Portanto, cada informação expressará uma dinâmica, caberá aqui exposição dos conceitos com as dinâmicas concretas da implementação do PBF.

Para tal finalidade a exposição será dividida em três partes. A primeira é o contexto inicial de implementação do PBF (2003-2004): a mudança de paradigma de transferência de renda condicionada; a segunda, a construção de uma nova forma de articulação da união com estados e municípios (2005-2010) e finalmente terceira, a construção de uma relação intergovernamental e intersetorial de forma cooperativa (2010-2014).

Cada um desses períodos possui logicidade e dinâmica própria, mas não perdem os avanços tanto na trajetória anterior e condições de desenvolvimento, mas incorporando desenvolvimentos institucionais anteriores, embora em recortes e também em foco distintos.

Desse modo são esses dados e recortes, condições de explicitação empírica bem como as dinâmicas de desenvolvimento, em um processo mais amplo e que envolve cada vez maiores relações.

Os municípios em estudo serão a explicitação da dinâmica de coordenação intergovernamental e intersetorial, bem como a concretude da condição heterogênea do Brasil e seus conflitos em um Estado Federativo, que são permeados pelo atendimento aos direitos sociais e busca pela redução das desigualdades regionais e ao mesmo tempo a condição de diferenças sociais e capacidades institucionais distintas.

4.1. O CONTEXTO INICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO: A MUDANÇA DE PARADIGMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (2003-2004).

Neste primeiro momento, ou período, o PBF se estabelece como mudança institucional e na política social no campo da transferência de renda condicionada no Brasil ao colocar sobre um mesmo princípio e um mesmo programa todos os projetos anteriores.

O PBF é, nesse momento, a tentativa de estabelecer um mecanismo de transferência de renda de forma socioassistencial, com instrumentos estabelecidos pela recentralização decisória, já efetuada pelo programa Bolsa Escola, mas este sem o projeto de universalização e cobertura única de todos os programas.

Este ponto já foi elucidado anteriormente, mas, em termos práticos e efetivos, essa mudança recai principalmente sobre a cobertura e também o mapeamento dos beneficiários nesses dois primeiros anos do que propriamente de uma coordenação e intersetorialidade. Do mesmo modo, sobre os aspectos de renda e educação, sua cobertura e mapeamento. Nesse sentido, o que se expressa não é apenas a temporalidade, mas a relação desse mecanismo na redução de uma desigualdade institucional que perdurará até 2009-2010.

|De fato, esses dois elementos, intersetorialidade e coordenação federativa, podem ser caracterizados, nesses anos, como normatização federal e de

condicionalidades, sem maiores mecanismos no que tange a descentralização e intersectorialidade, expressos apenas no cadastramento e beneficiários relacionados aos direitos sociais.

Essas características se expressam na mudança no paradigma dos programas sociais. Enquanto os programas anteriores estavam guiados pela Lei Orgânica de Assistência Social, LOAS, os “novos” programas se orientaram pela transferência de renda condicionada pelo grau de focalização e cobertura mais específicos (ROCHA, 2008).

Da mesma maneira, como a transparência e capacidade de se reproduzir de forma a atender as necessidades de uma forma mais proativa em vez de uma simples transferência, mais especificamente no direcionamento de atender à necessidade em contexto familiar.

Esse intento não foi imediato, muito difícil foi mapear essa pobreza e ao mesmo tempo construir canais de transferências de recursos. Os dois mecanismos de estimativa e coleta de informações, CadÚnico e o PNAD encontravam dificuldades em cadastrar a clientela bem com realizar uma estimativa, havendo descompassos entre as estimativas do PNAD e as demandas, ou os dados administrativos, do CadÚnico e os derivados do PNAD (ROCHA, 2011).

A explicação para tal descompasso pelo PNAD “[...] ocorre em função da inclusão apenas de um conjunto restrito de municípios – sorteados com probabilidades proporcionais à sua população – para representar todos aqueles que não pertencem a regiões metropolitanas ou ao estrato auto representativo.” (SOUZA, 2013, p.313).

Desse modo, o cadastramento por parte da administração do PBF propiciaria um mecanismo mais efetivo na garantia da renda e também na localização de potenciais beneficiários do programa e de seus efetivos direitos sociais.

Assim, por mais que o PBF se lançasse como projeto de guarda-chuva esse intento se demonstrou prejudicado imediatamente, tendo como causa tanto uma superposição de outros programas federais, que compunham a renda, tanto pelo conflito do PNAD.

Nesse primeiro momento se evidenciará a população que estaria em condições de receber os benefícios e o seu processo de composição, sabendo que os programas, conforme pesquisas anteriores²⁶ necessitou da criação de um recorte único para o

²⁶ Licio(2012),Da Silva(2012),Bichir(2011).

estabelecimento de benefícios de forma a atingir mais especificamente o público bem como realizar um mapeamento da pobreza.

Já sobre a perspectiva institucional essa fragilidade da cobertura expõe de fato a dificuldade da pactuação federativa, bem como a necessidade de mecanismos de transferências de recursos e atividades a serem desenvolvidas, nos anos 2005-2010.

Para analisar essa condição material se parte necessariamente da relação mais ampla de pobreza, Brasil, regional e estadual. Não necessariamente temporalmente, mas o impacto desse recorte de transferência de renda condicionada e mapeamento.

TABELA 5. – . BRASIL, CENTRO-OESTE (CO) E MATO GROSSO DO SUL (MS) (2001-2009).
TAXA DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL

	Taxa de pobreza									Var.%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
BRASIL	35,17	34,4	35,79	33,7	30,82	26,85	24,24	22,59	21,42	-39
CO	25,25	24,12	26	21,67	20,56	16,13	12,35	12,59	11,6	-54
MS	23,72	23,48	24,26	22,6	20,62	14,78	14,04	12,58	10,05	-58

	Taxa de extrema pobreza									Var%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
BRASIL	15,28	13,99	15,2	13,2	11,49	9,44	8,65	7,57	7,28	-52
CO	8,23	7,45	8,36	5,77	5,74	4,3	3,06	3,52	3,4	-59
MS	8,17	6,4	6,44	6,28	6,37	4,49	3,06	3,03	2,58	-68

Fonte: IBGE apud Moreira (2012, p.151).

A primeira constatação é que em termos relativos o Estado de Mato Grosso do Sul tem uma baixa taxa relativa de pobreza e extrema pobreza, bem como a evolução da redução da extrema pobreza e pobreza no Estado. Embora essa evolução, enquanto recorte temporal se expresse dos anos 2003-2010, de fato revela uma relação, o impacto da redução da pobreza extrema nesses anos, dada pela mudança da perspectiva de produção social e transferência de renda.

Outro dado a ser expresso e levado em consideração são relativos a escolaridade, as taxas de escolarização por municípios, apresentando uma aproximação na relação pobreza, exclusão e escolarização.

TABELA 6. MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO MATO GROSSO DO SUL (2000-2010). TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO COM 15 OU MAIS DE IDADE, POR GRUPOS DE IDADE, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS E AS CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO.

Estado e Municípios	Taxa de analfabetismo da população com 15 ou mais de idade, por grupos de idade, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)											
	Grupos de Idade								Variação			
	Total		15 anos a 24 anos		25 anos a 59 anos		60 anos ou mais		Total	15 anos a 24 anos	25 anos a 59 anos	60 anos ou mais
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Mato Grosso Do Sul	11,2	7,7	3,1	1,3	10,6	6,4	36	26	-31	-58	-48	-28
Aquidauana	13,2	8,5	3,7	1,6	12,6	7,2	35,7	24	-35	-58	-43	-33
Campo Grande	6,0	3,9	1,4	0,7	5,3	2,9	23,5	15,0	-35	-46	-45	-35
Chapadão do Sul	6,7	4,6	1,7	0,8	7,5	4,3	28,4	23,4	-31	-54	-43	-18
Corumbá	9,0	6,4	3,7	2,1	8,7	5,7	25,7	18,2	-30	-44	-34	-29
Dourados	9,0	5,6	2,0	0,9	7,9	4,2	35,1	22,4	-38	-56	-47	-36
Jardim	11,3	7,9	3,1	1,2	10,4	6,4	34,8	24,2	-30	-61	-38	-30
Naviraí	15,0	10,1	3,7	1,1	15,1	8,8	48,2	37,9	-33	-70	-42	-22
Nova Andradina	12	8,5	2,3	1,0	11,4	6,7	42,3	32,1	-29	-58	-41	-24
Paranaíba	15,3	10,8	3,3	1,4	14,0	8,0	46	34,4	-29	-57	-43	-25
São Gabriel D'Oeste	8,6	5,7	2,2	0,9	9,2	5,0	28,4	22,6	-33	-62	-45	-20
Três Lagoas	10,6	6,4	2,2	1,0	9,2	4,9	35,2	23,7	-39	-57	-46	-33

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2010) apud MOREIRA (2012, p.143)

TABELA 7. MATO GROSSO DO SUL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS PESSOAS, EM PERCENTUAL, COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE POR GRUPOS DE ANOS DE ESTUDO, EM 2000, E POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO, EM 2010.

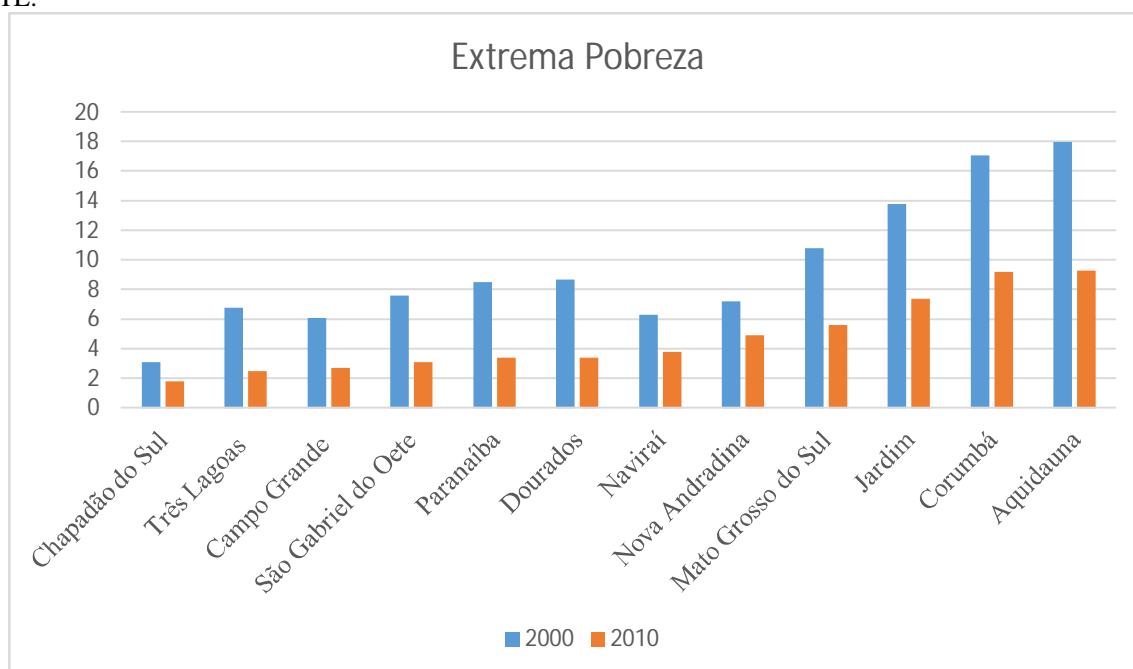
Cidade	2000				2010			
	Grupos anos de estudo				Nível de instrução			
	1 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 ou mais anos	Sem Instrução e fundamental incompleto	Fundamental Completo e médio incompleto	Médio Completo e superior Incompleto	Superior Completo
Aquidauna	60,21	11,52	11,9	3,99	57,95	15,97	17,9	7,13
Campo Grande	47,47	17,72	20,56	7,07	39,17	18,37	29,23	12,9
Chapadão do Sul	58,94	14,16	15,15	4,14	47,76	19,18	23,2	9,78
Corumbá	55,55	17,3	13,69	3,93	52,73	18,44	21,47	7,03
Dourados	54,5	15,55	15,33	5,19	47,11	17,35	24,5	10,79
Jardim	58,11	15,04	12,37	3,16	57,96	17,79	17,97	6,69
Naviraí	60,86	11,18	10,51	2,35	56,48	17,87	18,11	7,03
Nova Andradina	57,68	13,22	13,41	3,45	54,56	17,32	19,78	7,89
Paranaíba	56,52	12,59	11,35	2,92	56,63	15,67	18,83	8,51
São Gabriel D'Oeste	57,98	15,03	14,41	3,63	53,34	17,52	20,78	7,32
Três Lagoas	54,64	14,5	15,07	5,16	47,9	16,53	24,94	10,21

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2000, 2010). apud Moreira (2012, p.147)

Ambos os resultados inferem na queda de taxa de analfabetismo e também no aumento da escolaridade em geral, mas o que se deve levar para além dessa redução é o impacto também na renda historicamente produzida como quadro geral.

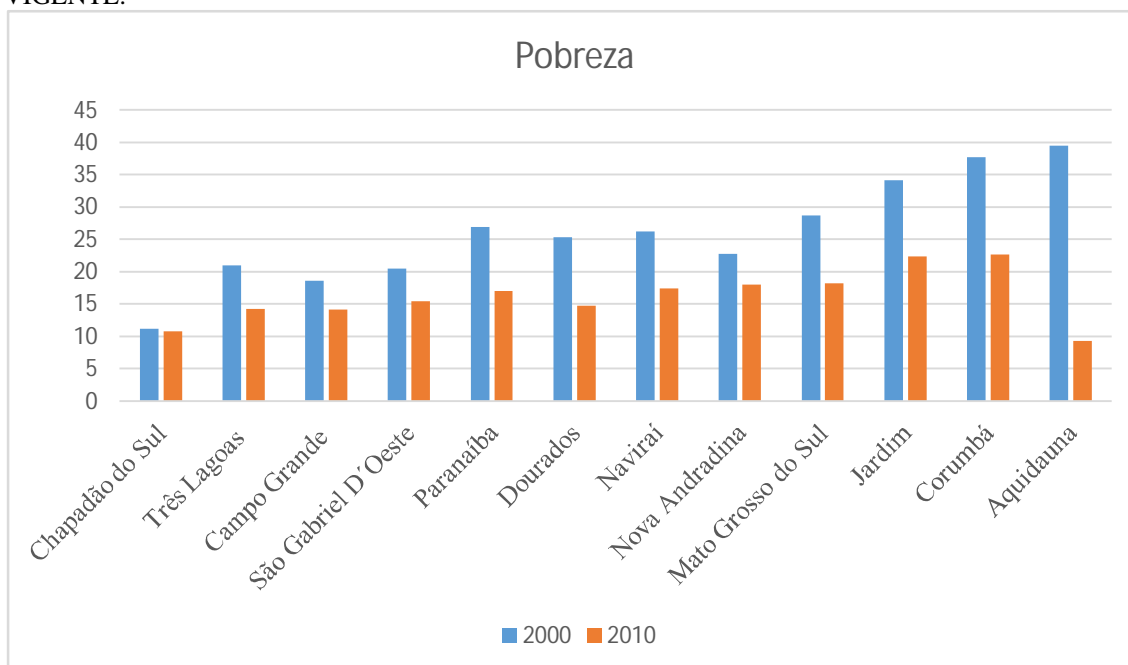
Por seguinte se apresenta os dados referentes a pobreza e extrema pobreza nos mesmos municípios selecionados com a finalidade de se estabelecer relações exclusão social e pobreza, bem como caracterizar o cenário de forma multidimensional.

GRÁFICO 1. MATO GROSSO DO SUL (2000-2010). PESSOAS INDIGENTES - PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA INFERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE.



Fonte: Ipeadata, IBGE, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo. apud MOREIRA (2012, p.113)

GRÁFICO 2. MATO GROSSO DO SUL (2000-2010) PESSOAS POBRES - PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA INFERIOR A 1/2 DO SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE.



Fonte: Ipeadata, IBGE, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo. apud MOREIRA (2012, p.113)

Em termos locais, há significativa redução na taxa de pobreza e de extrema pobreza, embora não haja uma mudança em termos estruturais dos municípios,

permanecendo as maiores taxas nas mesmas localidades, bem como Corumbá, Aquidauana e Jardim como municípios com intensidade maior que a média.

Em termos comparativos com a relação pobreza e instrução foram essas mesmas cidades que representaram as menores taxas de redução em termos de grau de escolaridade, juntamente com Paranaíba.

Em outro ponto, Campo Grande apresenta a maior redução e menor índice, mesmo não sendo a menor taxa de pobreza. Reduções significativas se apresentavam também em Três lagoas e Dourados, cidades maiores, bem como Chapadão do Sul, como renda maior dos selecionados.

Não há, assim, necessariamente uma relação entre renda e escolaridade por si, influi, mas não determina, há que se levar em conta o fato da dimensão institucional, caso de Campo Grande, que, com intensidade de pobreza maior que outros municípios, representa as menores taxas de subescolarização.

Há, assim, que considerar que essas relações gravitam, mas são múltiplas, no contexto de pobreza e incapacidade institucional, que podem revelar a centralidade da política ou não.

Em termos familiares, a explicitação das relações de pobreza e escolaridade, bem como o atendimento em conjunto destas demandas ressaltam um aspecto do PBF que é o de sua atenção de política social pública ao estender a sua compreensão de forma socioassistencial.

Assim, a centralidade do atendimento pelo entendimento das condições de pobreza em um âmbito mais dinâmico e processual que o mero repasse famílias com crianças em idade escolar, mas também entendendo o processo em que está aquela família bem como de se possibilitar o entendimento da mesma, ou seja, ir a solução da reprodução das situações de pobreza e da não garantia aos direitos de forma efetiva, principalmente à educação.

Isso evidencia as diferenças entre as possibilidades de acesso à educação e direitos sociais. Como vale lembrar, no entanto, que tal variável não define um critério de elegibilidade em prol da política na localidade. De todo modo, os menos escolarizados tendem, para várias políticas sociais, a ter maior dificuldade de acesso, por ter menos informação e menos capacidade de se manifestar publicamente frente a um funcionário público ou agência responsável pelo enquadramento no programa (BICHIR, 2010).

Desse modo, a relação entre escolaridade e acesso aos direitos sociais, mediante atendimento a programas sociais é central.

Dentre os domicílios que possuem renda per capita entre um terço e dois terços de salário mínimo, ou seja, o grupo intermediário de renda, a escolaridade é a determinante. As famílias cujos chefes têm escolaridade intermediária (quatro a sete anos de estudo) recebem mais frequentemente o benefício, o que significa que o programa não é capaz de beneficiar de modo diferencial as famílias cujos responsáveis têm baixíssima escolaridade, isto é, os analfabetos e com menos de três anos de escolaridade. Esse resultado provavelmente reflete a maior dificuldade dos chefes menos escolarizados no acesso a informações sobre o programa ou mesmo no preenchimento de cadastros requeridos. Já entre as famílias com renda superior a um terço de salário mínimo, que são aquelas que menos recebem programas de transferência, a escolaridade do responsável é novamente a variável mais importante, sendo que há menor acesso nos domicílios com chefes muito pouco escolarizados (zero a três anos de estudo) e mais escolarizados (mais de sete anos de estudo). Esse resultado repete em alguma medida a situação do grupo de renda anterior, sugerindo que o programa não tem conseguido tratar de forma diferenciada os que são muito pouco escolarizados (BICHIR, 2011, p.102).

Desse modo, a passagem do programa como atendimento familiar é também um atendimento de outra perspectiva de política social, porém a materialização nesse primeiro momento foi de acordo com a cobertura e a condicionalidade.

Essa perspectiva de uma política social coloca ao explicitar os dados da pobreza e exclusão social com processos dinâmicos e sintéticos, caracterizando esses elementos, não necessários uns aos outros, mas podendo se relacionar e assim se levando em conta as complexas relações entre pobreza e exclusão dos serviços sociais. Embora essa construção de informações não se tenha dado imediatamente, essas noções já estavam na perspectiva do PBF na sua característica socioassistencial.

Assim, dados de informações acerca da pobreza, mediante renda familiar média, incidência proporcional de crianças e adolescentes em idade escolar e taxa de escolarização ou analfabetismo foram expostas para configurar a situação do município.

Nesse sentido, a criação de um aparato institucional, como o que se cria com o PBF no cadastramento permitiu a melhor compreensão do fenômeno pobreza e exclusão e a potencialidade de criar políticas públicas efetivas.

Este instrumento pode, além de permitir a concessão de benefícios do Bolsa Família, nortear o desenho e a implantação de políticas públicas, de responsabilidade de diferentes esferas de governo, voltadas para as famílias de baixa renda. Ao identificar características sócio-econômicas das famílias, possibilita caracterizar várias dimensões de pobreza e vulnerabilidade, para além do rendimento monetário. Permite ainda identificar, por meio de variáveis multidimensionais, as famílias mais vulneráveis, prioritárias para

acompanhamento familiar, e aquelas que podem, segundo suas características, ser incluídas em programas complementares ao Programa Bolsa Família. (MDS, 2007, p.4).

E o foco familiar de descrição de menor renda não entra apenas como mecanismo de suprir os mais pobres, mas como focalizar e realizar um cadastramento mais eficaz do mapeamento da pobreza.

Outro elemento de exposição nos dados é a configuração da pobreza institucionalizada, ou a exclusão social do processo de não prestação de direitos sociais básicos, como o da educação, direito historicamente negado a muitos no Brasil.

Essa herança gera condições de reprodução na pobreza, a pobreza intergeracional, bem como o não atendimento as novas gerações pelo não entendimento desse direito como fundamental. Assim famílias com escolaridade deficitária tendem a se reproduzir e forçar os filhos a trabalharem mais cedo.

Ao mesmo tempo, os baixos salários recebidos pelos pais levam os jovens a trabalhar mais cedo, afastando-os da escola, ou dificultando sobremaneira o processo de aprendizagem dos que conseguem frequentá-la. Disso resulta o comprometimento das qualificações de amplos segmentos da classe trabalhadora. Esses jovens, quando se inserem no mercado de trabalho, são capazes apenas de realizar trabalho simples. Além disso, as famílias situadas nas faixas de pobreza têm enormes dificuldades de formar e até de proteger seus filhos, embora seja exatamente sobre elas que recai a maior responsabilidade pela sua formação, já que as políticas sociais do Estado são precárias e os sistemas de ensino têm se mostrado inoperantes para esses segmentos mais pobres da população.

Daí se ter verificado nas últimas décadas o aumento da escolaridade das novas gerações da classe trabalhadora em todo o mundo desenvolvido e, ao mesmo tempo, o crescimento do fracasso escolar e da evasão, de tal forma que parcela considerável de jovens se vê fora do sistema escolar antes mesmo de ter conseguido obter qualquer certificado (BRUNO, 2011, p.550).

O foco inicial do PBF vem justamente trabalhar nessa linha de romper um ciclo de reprodução na pobreza.

Em sua criação, esse programa explicitou dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado mediante as condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas. (KERSTENETZKY, 2008, p.54).

De fato, a análise nesse ponto é sobre os aspectos econômicos, ou seja, o impacto na redução da pobreza e em linhas gerais nos direitos sociais, a evidente

redução dos números referentes a pobreza e exclusão conforme também a intensidade da pobreza e exclusão existentes.

A política focalizada, como o programa Bolsa Família, teve papel importante na redução da pobreza e principalmente da indigência. Porém, não se pode esquecer o conjunto de políticas universais atuantes, que auxiliaram não apenas no combate à pobreza, mas também na melhoria no desenvolvimento humano dos municípios analisados. Por meio da análise dos dados referentes a emprego, renda, desigualdades, educação, saúde, estrutura da assistência social e saneamento básico foi possível essa constatação, uma vez que a melhoria do rendimento médio das pessoas, a diminuição do desemprego, o aumento da escolarização e dos anos de estudo, a diminuição das desigualdades, a queda da taxa de mortalidade infantil, a melhoria da infraestruturas de saneamento e a assistência social são esforços contínuos para atingir o almejado desenvolvimento como liberdade (MOREIRA, 2012,p.153).

Embora a explicação aqui não se refira a uma monocausalidade da relação do impacto econômico nos direitos sociais, principalmente na educação, ou esta mesma no desenvolvimento econômico regional e também na pobreza, deve se levar em conta esse elemento, juntamente com a interpretação dos direitos sociais e mecanismos de políticas públicas no contexto federativo e descentralizado.

A análise anterior dos programas sociais era o de pulverização dos recursos com vários programas, conforme diagnósticos anteriores de outras pesquisas²⁷. Assim, essas pesquisas alicerçam o que deve ser explicitados empiricamente, que é justamente a distância entre a identificação das famílias a serem atendidas e a cobertura, mais especificamente a capacidade institucional de se realizar essa cobertura.

Nesse contexto é que a relação entre os entes federativos se torna nevrálgica.

Esses programas precisam superar a superposição e desarticulação verificada entre si nos três níveis de governo, e também lutar contra a insuficiência no alcance da população alvo a que se destinam e o valor irrisório dos benefícios, incapaz de produzir impactos significativos (SILVA et al, 2008, p. 129).

Desse modo não é apenas o desenvolvimento econômico que configura a política de efetivação do direito social a educação, ou seja, pelo mercado, mas sem ela esse processo se torna pendente, conforme análise de Moreira (2012, p.154).

Mediante esse contexto, além das políticas focalizadas para o combate à pobreza, outras estavam em andamento visando à inclusão das classes menos favorecidas. Quanto ao acesso à educação pública, os municípios analisados

²⁷ Lício(2012)

apresentaram alto desempenho nesse quesito, de acordo com os dados apresentados, reduzindo significativamente a taxa de analfabetismo e aumentando expressivamente o número de pessoas com grau de instrução superior. O aumento de anos de estudos dos cidadãos, conforme abordado na análise dos dados do Brasil[...], foi um dos fatores responsáveis para o expressivo crescimento de renda per capita média dos mais pobres.

A melhoria no rendimento nominal médio apresentado por todos os municípios também é um dos fatores que favoreceu o desempenho econômico e social. Nesse item, constatou-se o aumento do salário mínimo como um dos fatores geradores desse bom desempenho. Além da política de salário mínimo, o crescimento econômico ocorrido no período 2000-2010, no Brasil, no Mato Grosso do Sul e nos municípios analisados, também deve ser destacado como outro agente promotor do desenvolvimento.

Em síntese, foi possível verificar a influência das políticas públicas e programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social, no período 2000-2010, de municípios selecionados do Estado do Mato Grosso do Sul. Constatou-se que o ambiente favorável para o crescimento econômico e para a estabilidade financeira foi um dos motivos do êxito na redução da pobreza e da indigência. Esse cenário favoreceu a redução das desigualdades, das taxas de desemprego e de analfabetismo e da mortalidade infantil. Portanto, infere-se que a combinação das políticas universais com as políticas focalizadas, como o programa de transferência de renda Bolsa Família, foram fundamentais para a redução da pobreza e da indigência. No entanto, a sustentabilidade dessas políticas se apoia no crescimento econômico, na estabilidade e no desempenho do mercado de trabalho (2012, p.154).

Essa leitura explica o processo de redução da pobreza e extrema pobreza, ou que não levam em consideração dois pontos, a leitura da política social como direito social histórico bem como a construção dos mecanismos de efetivação desse mesmo direito²⁸.

Assim, embora importante e necessária à estabilidade econômica e seu desempenho, esse mesmo processo econômico depende de políticas públicas de superação de gargalos, desde acesso a serviços públicos e mesmo de produção de mecanismos para efetivação do direito mediante políticas públicas, não podendo reduzir a transferência de renda ao mercado e esse como desenvolvimento, mas como política social e superação das desigualdades sociais construídas por políticas públicas que objetivem oferta a direitos a todos.

Evidentemente que o recorte estabelecido é diferente, mas não se trata de também negar a validade, mas reestabelecer o PBF como construção universal superando tanto as disparidades locais e institucionais, sem negar as condições objetivas

²⁸Embora a pesquisa de Adriana Moreira (2012) incida sobre o impacto das transferências de recursos as famílias de baixa renda e o impacto na extrema pobreza, o foco aqui se dará, mesmo utilizando alguns dados, na dimensão regional da pobreza e na sua cobertura, com a finalidade de expor esse movimento de transferência de renda numa política social, envolta também nos condicionantes sociais de exclusão e também na consideração do PBF como atendimento a um direito social da educação.

da produção econômica, mas na busca por condições mínimas na garantia a direitos efetivamente.

Nesse sentido se faz necessário também estabelecer o ponto de construção por parte do Estado, mediante as competências dos entes federativos, da oferta dos direitos sociais, e sua efetivação para além do processo econômico e de mercado.

Assim, enquanto entidade política-administrativa que os estados e municípios tomaram importância na relação federativa na efetivação do PBF no período de 2005 a 2010.

4.2. A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA FORMA DE ARTICULAÇÃO COM ESTADOS E MUNICÍPIOS (2005-2010)

A construção da coordenação federativa necessitou da elaboração de um espaço tanto de reconhecimento das necessidades locais quanto a implementação de mecanismo de transferência de recursos para o cumprimento das atividades ligadas ao PBF.

Três pontos são necessários nessa exposição, 1) os mecanismos de coordenação federativa, 2) as capacidades locais e 3) A construção da intersetorialidade institucionalmente.

Sempre partindo de um quadro amplo até a caracterização específica do estado de Mato Grosso do Sul e os municípios selecionados para o estudo, é que se inicia a apresentação dos dados empíricos.

Desse modo, a política, tanto de acesso ao efetivo direito a educação, será dada no âmbito institucional e de política social, reconhecendo as dificuldades locais, e também os mecanismos de aproximação de um mínimo para atendimento do acompanhamento ao direito a educação.

O primeiro desafio lançado a si mesmo do PBF foi o cumprir da meta inicial de atendimento de 11,1 milhões de famílias, calculada com base nos dados do Censo de 2000, foi atingida três anos depois, em 2006.

Para que tal meta fosse alcançada foi lançada “(1) a formalização da adesão ao PBF; e (2) o apoio financeiro à gestão local do Programa [...] ambas foram implementadas a partir da estrutura do SUAS ” (LÍCIO, 2012, p.191).

Entretanto, essa meta se encontra não numa relação apenas de reconhecimento dos possíveis beneficiários, mas na possibilidade de cadastrar efetivamente os mesmos, de tal forma que o grande desafio não foi tanto no reconhecimento da pobreza e

exclusão social, mas no aspecto institucional de oferta por parte dos municípios para tal programa de âmbito nacional.

A crise de legitimidade do PBF nesse primeiro momento se deve ao “(1) o legado de baixa qualidade da atuação dos municípios nos programas remanescentes e (2) a pactuação como principal estratégia de coordenação federativa para expansão do Programa.” (LÍCIO, 2012, p.182).

Por ocasião da criação do PBF, os programas remanescentes já haviam se espalhado para todas as unidades federativas do país. Somente o Bolsa Escola, por exemplo, já havia alcançado 5.545 municípios, o que representava 99,3% do total na época (BRASIL, 2002). Embora esse legado tenha facilitado o processo de formalização da adesão dos municípios ao PBF, visto que já adotavam práticas similares, consideramos que duas estratégias articuladas ao SUAS também foram determinantes para a rapidez do processo de adesão ao PBF, o qual em sete meses (maio a dezembro de 2005) alcançou 5.558 municípios, 99,7% do total (BRASIL, 2005), quais sejam:

(1) a constituição do SUAS como locus institucional do PBF no âmbito dos estados e municípios; e (2) a adoção de incentivos financeiros à gestão local, primeiro com o apoio financeiro à atualização cadastral e depois com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). (1) a constituição do SUAS como locus institucional do PBF no âmbito dos estados e municípios; e (2) a adoção de incentivos financeiros à gestão local, primeiro com o apoio financeiro à atualização cadastral e depois com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). (LÍCIO, 2012, p.194).

Os incentivos, constrangimentos e as normatizações progressivamente formalizadas na relação de coordenação federativa em relação ao PBF não excluíram as análises das capacidades locais dos programas, ou seja, a complexidade da análise depende também dos do cenário das relações locais e das capacidades institucionais. (LÍCIO, 2012).

Era meta do PBF também a superação de limites da localidade “a própria gestão compartilhada do Programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco” (BICHIR, 2011, p.98).

São assim de se comparar o atendimento no panorama nacional com o local e se estabelecer qual foi seu progresso, bem como mostra quanto foi compassado na administração local.

Isso ocorre porque a distribuição de responsabilidades entre os entes no federalismo brasileiro – no qual ficou destinado ao governo federal o poder de financiamento e regulamentação e, aos governos subnacionais, o poder de implementação – tem conduzido a um dilema de implementação de políticas sociais que exige arranjos conciliadores: (1) da homogeneidade nacional

requerida pelo estado de bem estar, de modo que haja um padrão mínimo alcançado em todo o território nacional; e (2) criação de condições de execução local compatíveis com a desigualdade social e heterogeneidade da capacidade institucional em que convivem os governos subnacionais. (LICIO, 2012,p.325).

De fato, esses pontos estabelecidos tanto pela conceituação quanto pelas pesquisas empíricas anteriores²⁹ propiciam a análise de três pontos na construção de um efetivo direito à educação como política pública social: A normatização, a distribuição do poder e as capacidades institucionais locais.

Assim, esses elementos no PBF não se caracterizariam expressamente como um apêndice econômico, mas também como um todo estruturado de poder político e também de estrutura administrativa do Estado e em relação com as condições econômicas locais que também é incidente na capacidade de recursos.

Cabe então apresentar dois elementos que, nacionalmente representam esses pontos. A evolução do valor de repasse e bem como as capacidades locais dos municípios em termos financeiros como orientadores.

O primeiro ponto reflete justamente a adequação ao projeto normatizador do governo federal ao repasse de recurso. Já que não é apenas o constrangimento legal que faria a adequação ao projeto do PBF, mas sim o processo de adequação com a transferência de recursos com a descentralização das políticas sociais.

Assim a evolução dos recursos expressa justamente esses três elementos, o repasse conforme o atendimento a uma norma de acordo com a capacidade administrativa.

Esse processo, envolvendo tanto uma coordenação federativa, o de relação entre entes federativos, e uma norma nacional em um Estado descentralizado, com transmissão dos serviços mais próximos ao local e também o reconhecimento das diversidades locais, dão o cenário de atuação das políticas sociais.

Esse elemento, porém não é explicado apenas pelo conjunto da evolução do número de beneficiados, mas também pelas capacidades administrativas, ou seja, a razão entre impostos, capacidade locais de tributação da produção local que afeta a capacidade institucional, assim pontos vão se entrelaçando de forma não óbvia, como pobreza, exclusão e atendimento.

²⁹ Lício (20012), Bichir(2011)

Assim dois pontos se colocam: 1) A redução da extrema pobreza e da pobreza que pode ser explicada tanto pelas capacidades econômicas locais e 2) ao mesmo tempo o dever de existir uma equalização em termos de atendimentos aos serviços mínimos por parte da oferta de serviços sociais.

Desse modo, um conflito se estabelece materialmente, a redução da pobreza e da extrema pobreza, o acesso aos direitos sociais e também o desenvolvimento econômico. O primeiro elemento é normativamente resolvido com a construção de critérios de transferência de recurso, mas mesmo assim dependentes.

Assim, o que se apresenta é a passagem dos programas anteriores ao PBF, em uma relação de programas remanescentes, ou seja, a conquista institucional do PBF enquanto programa de transferência de renda em âmbito federal que envolva o atendimento socioassistencial.

TABELA 8. DADOS ACUMULADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E REMANESCENTES (2003-2010).

Ano	Bolsa Família			Programas Remanescentes	
	Famílias Atendidas	Valor de Acumulado	Folha	Famílias Atendidas	Valor de Folha Acum
2003	3.615.596	570.144.695		11.379.390	2.636.825.832
2004	6.571.842	3.791.787.498		8.560.440	1.752.354.820
2005	8.700.451	5.691.670.161		5.292.725	1.088.014.035
2006	10.965.8101	7.524.662.822		647.012	297.095.170
2007	11.043.076	8.965.499.608		322.202	54.693.610
2008	10.557.996	10.606.500.193		240.998	33.800.770
2009	12.370.915	12.454.715.899		9.144	7.126.195
2010	12.778.220	14.372.702.865		6.934	4.802.700

Fonte: Fonte: BRASIL (2010c) apud Lício (2012, p.139).

Essa capacidade de assumir esse serviço social está relacionada a receita orçamentaria em uma razão de número de habitantes e capacidade institucional de ofertar o cadastramento do PBF.

TABELA 9. PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS MUNICIPAIS SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2005

Grupos de Habitantes mil	de por	Receita Orçamentaria Total (%)	Receitas Tributária (%)	Receitas de Transferência (%)	de Outras Receitas(%)
Total		100,00	18,9	66,3	14,8
Até 2		100,00	2,0	92,8	5,2
2-5		100,00	2,9	91,7	5,4
5-10		100,00	4,6	88,9	6,6
10-20		100,00	5,3	88,4	6,3
20-50		100,00	8,1	82,1	9,9
50-100		100,00	13,4	73,7	12,8
100-200		100,00	15,2	67,4	17,4
200-500		100,00	22,2	60,6	17,2
500-1000		100,00	21,8	60	18,3
1000-5000		100,00	27,9	49,9	22,2
5000 e mais		100,00	41,0	38,9	20,1

Fonte: Bremaeker (2007, p. 16)

Desse modo, há uma aproximação da dependência dos municípios menores de recursos mediante transferência e a capacidade dos maiores em produzir maiores recursos devido as próprias atividades, e podendo assumir maiores serviços sociais.

Em termos regionais esses elementos se expressam na cobertura e também no desenvolvimento do programa pelo número de beneficiados, pela intensidade da pobreza pelo maior valor do repasse.

Esses dois dados servem para explicar a relação entre as capacidades institucionais e o avanço do PBF em relação ao atendimento, que se expressa também.

TABELA 10. MATO GROSSO DO SUL-RENDA E POPULAÇÃO CIDADES SELECIONADAS

Cidade	População	Renda Percapita
Aquidauana	45.614	12.460,71
Campo Grande	786.797	21.071,17
Chapadão do Sul	19.648	43.627,59
Corumbá	103.703	35.663,76
Dourados	196.035	24.612,46
Jardim	24.346	12.562,94
Naviraí	46.424	21.451,30
Nova Andradina	45.585	23.411,59
Paranaíba	40.192	17.750,63
São Gabriel Doeste	22.203	37.913,38
Três lagoas	101.791	32.170,20

Fonte: elaborada pelo autor com base no Censo Demográfico IBGE (2010)

Assim se expressa também a evolução e velocidade de entendimento e adequação local ao PBF.

TABELA 11. MATO GROSSO DO SUL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS- NÚMERO DE FAMÍLIAS QUE RECEBERAM BOLSA FAMÍLIA (2004-2010)

Cidade	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var.%2004-2010
Aquidauana	707	1,867	2,734	2893	2830	3322	3479	392
Campo Grande	13,095	26212	29005	26248	22019	28371	30144	130
Chapadão do Sul	22	139	344	283	255	524	635	2786
Corumbá	975	4205	5395	5169	4680	6739	6195	535
Dourados	566	6135	8123	7195	6097	6615	7257	1182
Jardim	509	1091	1366	1329	1108	1390	1649	224
Navirai	730	1653	2071	1786	1631	1745	201	175
Nova Andradina	427	1627	2300	2201	1622	2574	2672	526
Paranaíba	186	654	1823	2059	2033	2565	2568	1281
São Gabriel Doeste	365	737	1131	927	735	1140	1200	229
Três lagoas	2112	3943	4270	3854	3598	4453	3421	62

Fonte: dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. apud MOREIRA (2012, p.153)

TABELA 12. MATO GROSSO DO SUL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS (2004-2010). VALOR MÉDIO DO BOLSA FAMÍLIA POR FAMÍLIA, EM R\$³⁰

Cidade	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var.%2004-2010
Aquidauana	72,86	63,20	65,09	81,93	94,30	103,67	106,43	46
Campo Grande	65,47	55,4	53,24	64,17	71,76	75,57	79,39	21
Chapadão do Sul	78,18	52,02	45,56	54,59	67,80	74,67	87,59	12
Corumbá	77,51	66,26	69,56	83,78	96,19	101,30	105,32	36
Dourados	57,69	53,76	56,68	83,78	96,19	101,3	105,32	36
Jardim	76,04	61,21	60,10	75,24	85,80	103,07	107,75	42
Naviraí	60,87	47,56	48,95	59,80	70,46	84,27	85,81	41
Nova Andradina	65,78	47,15	47,03	59,02	69,08	82,07	93,90	43
Paranaíba	65,44	50,40	43,85	51,67	64,43	69,44	75,46	15
São Gabriel Doeste	61,16	56,87	55,40	67,30	76,65	79,00	83,06	36
Três Lagoas	58,01	54,00	57,05	69,36	72,29	70,03	78,5	35

Fonte: dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. apud (MOREIRA, 2012, p.152)

Desse modo, esses descompassos entre a transmissão de recurso e adequação ao programa e sua evolução dependem de critérios a que estão restritas as capacidades

³⁰ Nota: O valor médio foi obtido pela divisão do total do repasse pelo número de famílias beneficiárias. Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam: para a linha de pobreza extrema (R\$ 50 em 2004; R\$ 60 em 2007 e 2008; R\$ 70 em 2010) e linha de pobreza (R\$ 100 em 2004; R\$ 120 em 2007 e 2008; R\$ 140 em 2010). Os valores do Benefício Variável dependem do número de crianças nas seguintes faixas-etárias: de 0 a 14 anos, em 2004, R\$ 15, e, em 2007, R\$ 18; de 0 a 15 anos, em 2008, R\$ 20; e de 16 a 17 anos, R\$ 30. Os valores do Benefício Fixo foram: R\$ 50 em 2004; R\$ 58 em 2007; R\$ 62 em 2008; R\$ 68 em 2010. O valor máximo do benefício por família foi de: R\$ 95 em 2003; R\$ 112 em 2007; R\$ 182 em 2008; e R\$ 200 em 2010 (MDS, 2012).

institucionais dispare dos municípios, ou seja, não houve uma homogeneidade na expansão da oferta do PBF e seu respectivo atendimento.

Como se observa na tabela, Campo Grande, Corumbá, Três lagoas e Dourados tiveram a mais rápida taxa de aumento de cobertura, não significando apenas sua relação com a demanda de pobreza, sendo esses municípios distintos entre si, principalmente Corumbá com alta taxa de analfabetismo e baixa renda.

Essa relação também se insere na mais lenta absorção por parte de Aquidauana e Jardim, os menores municípios e as menores rendas *percapita*.

A relação entre a intensidade da pobreza também se revela na média da transferência per capita maiores em Aquidauana, Jardim e Corumbá.

Esses descompassos se apresentam na lógica da distribuição de poder administrativo. A própria dificuldade de o governo compatibilizar “[...] as ideias e objetivos definidos na fase de formulação e concepção da política com a correspondente estrutura física e organizacional que desse sustentabilidade e condições mínimas de execução e operacionalização ” (VIEIRA, 2011, p. 54).

Foram determinantes para tal desenvolvimento o atendimento então em condições das mais distintas, como municípios pequenos, não necessariamente com intensa pobreza, caso de Chapadão do Sul e São Gabriel D’Oeste ou também municípios com arrecadação significativa, mas com diferenças acentuadas na pobreza, como Corumbá, assim tornando central a aceleração do processo de institucionalização do PBF e conseqüente aumento do número de beneficiados por meio de instrumentos institucionais.

O IGD cumpriu o papel de administrar as diferenças de capacidades institucionais de gestão e financiamento dos entes, bem como a gestão dos municípios. O avanços e aperfeiçoamentos forma dados com prazos de adequação das municípios, sem comprometer os critérios e construindo a elevação de padrões mínimos, juntamente com o ganho de credibilidade com os municípios (LICIO, 2012).

“Tal reconhecimento foi coroado em 2009 com a transformação dessa modalidade voluntária de transferência intergovernamental, baseada em Portarias, em transferência obrigatória, baseada em Lei.” (LÍCIO, 2012, p.231).

Superando a própria dificuldade de o governo compatibilizar [...] as ideias e objetivos definidos na fase de formulação e concepção da política com a correspondente estrutura.” (LÍCIO,2012, p.225). Assim, essa relação entre os entes se dará nessa

compatibilização das ideias, correspondendo ao Estados e municípios, não meramente a União.

O aspecto final desse problema, nesse momento, é da construção da intersetorialidade, mesmo de forma negativa, ou seja, de condicionalidades, no caso específico da cobertura e condicionalidade para o recebimento dos benefícios.

Isso se relaciona de forma específica do PBF com a descentralização dos direitos sociais e sua política de serviço em âmbito municipal. Embora o PBF se relacione com os direitos sociais de forma a garantir sua efetividade ele não se confunde com os próprios direitos sociais.

Essa singularidade do PBF se expressa de duas maneiras, a sua singular relação de descentralização com forte regulamentação de condicionalidade do governo federal e sua relação com as outras áreas, saúde, educação e assistência social.

Essa especificidade em relação à educação se refletiu mais como acompanhamento dos beneficiários, sua frequência escolar, bem como a sua expansão da cobertura local baseada nas capacidades de cadastramento e acompanhamento dos municípios.

O cadastramento e a evolução já foram desenvolvidos, bem como a exposição dos índices municipais pela pesquisa de Moreira (2012) localmente no Estado de Mato Grosso do Sul, especificamente em municípios selecionados, o que se diferencia não é apenas os índices, mas as dificuldades, tensões entre o acesso ao serviço, a sua ligação entre o desenvolvimento econômico, bem como as capacidades locais de atendimento e evolução do mesmo, seus descompassos.

O próximo desafio que se apresenta é o desenvolvimento do processo de descentralização e coordenação federativa e de intersetorialidade e tanto das capacidades locais quanto da centralidade do acesso a informação produzida por dados na construção da intersetorialidade no atendimento aos beneficiários ao programa pela operacionalização. “Programas de transferência de renda, detectado no caso do Bolsa Escola (Villatoro,2010), foi parcialmente solucionado depois da criação de mecanismos de transferência de recursos federais para a operacionalização do programa no nível local.” (BICHIR, 2011, p.143).

Assim duas características do PBF vão se desenhando na coordenação federativa e na intersetorialidade por parte dos municípios no sucesso do programa.

Em termos federativos, de cooperação, o governo central se mostrou muito condicionador, de fato, a limitação desse primeiro momento foi ao mesmo tempo o

legado dos programas de transferências anteriores, muito condicionados as capacidades locais de cadastramento e a ausências de coordenação federativa.

De fato, essa característica centralizadora do programa fora pensada ao mesmo tempo como estratégia de superação das dificuldades locais e também num contexto de garantia aos direitos sociais minimamente mesmo com distinções regionais.

Os termos federais de atuação propostos seriam os quais os municípios no cadastramento, mediante termos de adesão, e também no cumprimento de condicionalidade. Esse elemento, entretanto, não foi imediato tanto pela herança institucional, o de complementaridade do governo federal, quanto da hierarquização.

A contextualização do período inicial de implementação do PBF, caracterizada pela crise que se abateu pelo Programa e baixa efetividade de sua principal estratégia de coordenação federativa à época, evidencia o impasse vivido pelo governo federal diante do dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro, o qual demanda compatibilizar homogeneidade nacional à heterogeneidade das condições institucionais dos municípios brasileiros como implementadores de políticas públicas. Por outro lado, a falta de padronização do processo de cadastramento e o baixo acompanhamento das condicionalidades são evidências dos limites do padrão hierarquizado de relações intergovernamentais adotado nos programas federais de transferência de renda condicionada em termos de coordenação federativa. Deste modo, argumentamos que essa situação evidenciou a dependência do governo federal em relação ao poder de implementação dos municípios e desencadeou a reformulação da articulação federativa na gestão do Programa (LÍCIO, 2012, p.190-191).

Assim, não se pode explicar o fenômeno de observância dos dados de exclusão social aos meios de se adotar imediatamente uma política social, ou seja, a eleição de uma política social sem os devidos mecanismos de uma política pública, assim os meios, dados, não foram *paripassu* com a institucionalidade, ou um instrumento de governo para uma garantia de política social.

Se apresenta assim a relação da herança social do processo de produção e a capacidade estatais e políticas adotadas no contexto de reforma e dificuldades estatais.

A compreensão da proteção social como uma política pública requer sua inserção como parte das estratégias e projetos que se cristalizam no âmbito estatal visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder.

A análise deve compreender as políticas públicas como uma mediação entre Estado e sociedade, permitindo entender não apenas a própria natureza do Estado como também a dinâmica de sua institucionalização através, por exemplo, do desenvolvimento das estruturas de proteção social, federalismo e descentralização, mas temporalmente.

Entendido como parte da dinâmica relacional do poder, o processo de desenvolvimento da política pública diz respeito ao estabelecimento de relações de mediação entre Estado e sociedade a partir da emergência política de uma questão, isto é, a partir do momento em que as forças que a sustentam são capazes de inseri-la na arena política como uma demanda que requer resposta por parte do poder público dentro das capacidades institucionais.

Assim, as políticas sociais não são compreendidas apenas pelas suas leituras de demandas sociais, mas também pela capacidade de articulação política, assim, os poderes locais assumem funções políticas e administrativas também ao assumirem as capacidades de exercê-las de forma reprodutivas e ampliadas.

Nesse primeiro momento, então, dentro do contexto político e de coordenação federal, a união exerceu forte poder político ao condicionar o PBF ao seu repasse diretamente aos beneficiários, mas com o empecilho do cadastramento devido a herança institucional e limitações fiscais e técnicas.

Para entender porque o governo federal agiu de forma centralizadora nesse primeiro momento de nacionalização da transferência de renda condicionada é preciso lembrar que havia uma percepção geral de ineficiência das iniciativas de combate à pobreza intermediadas pelos governos subnacionais e sociedade civil como estratégias predominantes até então na assistência social e no Comunidade Solidária. Portanto, diante desse contexto, a opção do governo federal pela transferência direta de recursos diretamente aos cidadãos se enquadra na situação descrita por Kincaid (1990) como federalismo coercitivo, visto conferir papel secundário aos governos subnacionais ou, ainda, levá-los a atuar como meros agentes administrativos do governo central, como prevê o modelo de autoridade inclusiva de Wright (1988). Dessa forma, consideramos que é com base nesse momento da trajetória dos programas de transferência de renda que muitos autores utilizam o exemplo do PBF para o movimento de recentralização do federalismo brasileiro

Em suma, não obstante a intenção do Presidente fosse que a implementação do PBF se desse de forma negociada com os três níveis de governo, argumentamos que, no período 2003-2004, a estratégia de nacionalização do Programa caracterizou-se por um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais, funcionando da mesma forma centralizada que o Bolsa Escola. Embora estivesse nas mãos do município o poder de inclusão de potenciais beneficiários do PBF no Cadastro Único, os programas de transferência condicionada de renda já estavam tão disseminados nacionalmente que ficava difícil para o prefeito, àquela altura, justificar perante a sociedade local uma restrição do cadastramento a alguns territórios ou famílias do município (LÍCIO, 2012, p.187).

Também, como apontado anteriormente, os Estados foram desconsiderados nesse processo, visto não assumirem nenhuma atribuição relevante na gestão do PBF.

De fato, o governo federal busca compreender o PBF como eixo articulador da política de assistência social significando integrar os benefícios monetários da

assistência, “ou seja, os serviços de proteção básica – destinados para as famílias em maior situação de vulnerabilidade – e de proteção especial, voltados para famílias que tiveram seus direitos violados” (BICHIR, 2011, p.20).

Nesse sentido, a articulação seria a proteção social, reconhecendo o limite das garantias mínimas de renda como promotoras de bem-estar e desenvolvimento humano “[...]e social e, ao mesmo tempo, da afirmação da oferta de serviços como patamar incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades.” (JACCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009, p.229).

Evidentemente que esse projeto é necessário, mas para a sua consecução é preciso a articulação com os demais entes federativos e suas capacidades administrativas.

O primado da renda e dos desenvolvimentos econômicos que foi experimentado pode dar a validade aos dados de redução da desigualdade, mas não é a matriz de proteção social universal e integrada.

Há assim que reconhecer o impacto econômico, da transferência de renda, mas há que entender a construção política de um modelo de proteção social que se busca romper com o modelo residual-coorporativo, afinal essa relação se dará com a oferta de serviços tanto em situações de desigualdades regionais e institucionais³¹.

³¹ A análise dos dados mostra que a variação percentual de indigentes foi significativa no período 2000-2010. As políticas de combate à pobreza, juntamente com a estabilidade e o crescimento econômico, proporcionaram ambiente favorável a esse resultado. Os municípios que mais reduziram o número proporcional de indigentes, no período 2000-2010, foram: Três Lagoas (62,6%), Dourados (61%), Paranaíba (59,8%), São Gabriel do Oeste (59,1%) e Campo Grande (55,2%). Os que apresentaram menores quedas foram: Nova Andradina (31,8%) e Naviraí (39,3%). Os demais estiveram entre 40% e 50%. Aquidauana, um dos que apresentava maior proporção de indigentes em 2000, reduziu essa proporção em 48% no período 2000-2010. De acordo com a análise dos dados apresentados, a redução de indigentes foi maior, em proporção, do que de pobres, enquanto a maior redução dos pobres foi de 42%, a redução de indigentes foi de 62,6%. Outra constatação é que municípios que apresentavam situação melhor no quantitativo de proporção de pobres e indigentes, apresentaram maiores variações do que aqueles em situação pior, tais como: Dourados, Três Lagoas, São Gabriel do Oeste, Campo Grande. Quanto a isso, surgem alguns questionamentos: Qual a estrutura desses municípios e quanto melhoraram no período para a ocorrência dessa variação? Por que as políticas de combate à pobreza impactaram tão distintamente nesses municípios? Qual a causa de os municípios com maior proporção de pobres e indigentes não apresentarem o mesmo nível de variação percentual que outros municípios? Na tentativa de responder a esses questionamentos, serão analisados dados sobre a infraestrutura da assistência social dos municípios selecionados.(MOREIRA,2012,p.113-114).

4.3 A CONSTRUÇÃO DE UMA RELAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E INTERSETORIAL DE FORMA COOPERATIVA (2010-2014)

Até 2010 a coordenação federativa e a intersectorialidade se colocaram de duas formas, o repasse condicionado, O IGD e o PBF como programa “guarda-chuva” de todos os benefícios sociais.

Essa especificidade em relação à educação se refletiu mais como acompanhamento dos beneficiários, sua frequência escolar, bem como a sua expansão da cobertura local baseada nas capacidades de cadastramento e acompanhamento dos municípios.

O próximo desafio que se apresenta é desenvolvimento do processo de descentralização e coordenação federativa e de intersectorialidade que é tanto pontuado pelas capacidades locais quanto da centralidade do acesso à informação produzida por dados na construção da intersectorialidade no atendimento aos beneficiários ao programa na localidade.

Assim duas características do PBF vão se desenhando na coordenação federativa e na intersectorialidade por parte dos municípios no sucesso do programa.

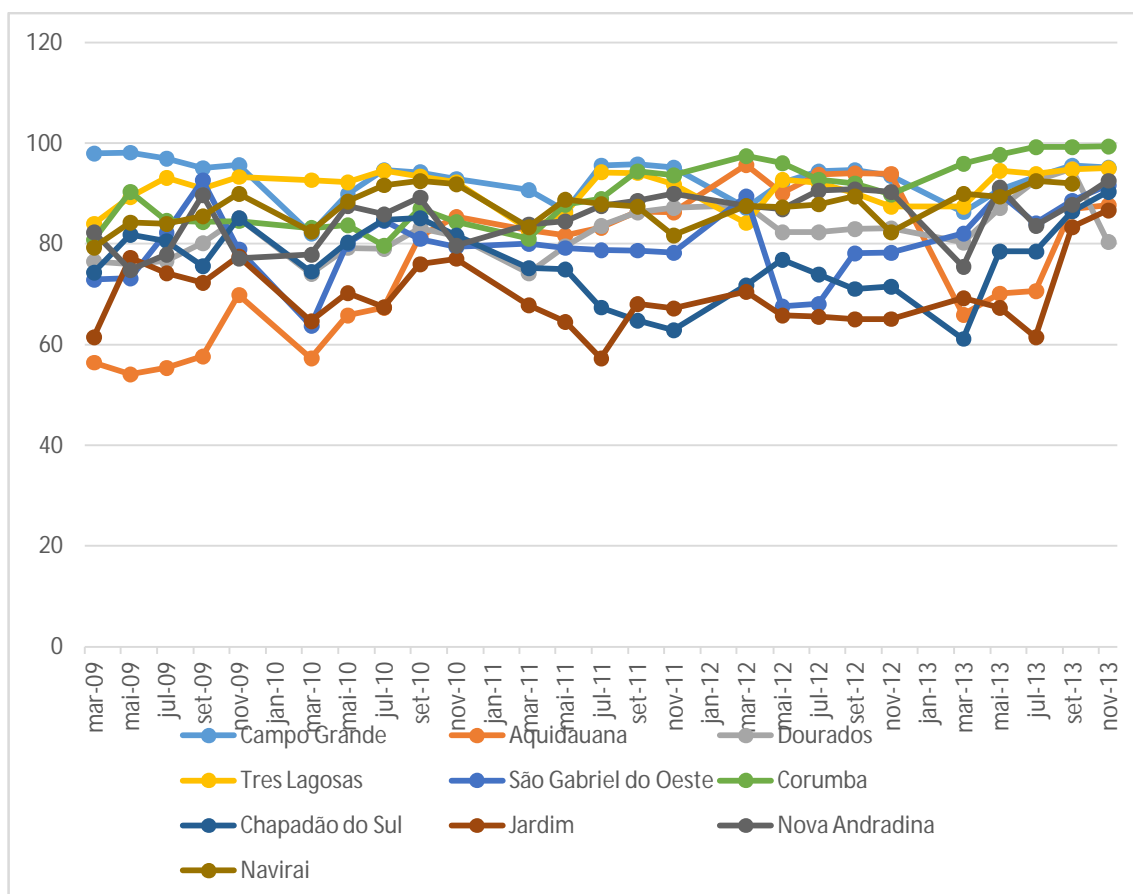
Passados esses dois momentos, o do aumento da cobertura e normatização federal e o do repasse de recursos condicionados para o cadastramento e acompanhamento, é que se apresenta um desenho da cobertura qualificada do programa, que envolve a situação do município mediante dados na situação do mesmo, bem como a utilização desses dados na construção de políticas públicas não apenas municipais, mas territoriais, ou seja, que levem em consideração mais do que o aspecto de renda e cadastramento, mas a dinâmica das regiões nos próprios municípios.

Esses elementos serão considerados pelo evidencia das coberturas locais de condicionalidade, pela consolidação da cobertura do PBF e também pelo último elemento desenvolvido o Programa Mais Educação.

O primeiro elemento que se apresenta então, depois de consolidado os mecanismos de transferência de recursos, mediante cadastramento, é justamente o IGD-M, aspecto mais imediato da relação consolidada entre o governo federal e municípios e também na intersectorialidade, ou seja, na capacidade do próprio município acompanhar os beneficiários do PBF em relação aos direitos sociais e a situação que estes mesmos se encontram em relação a oferta.

Desse modo, o IGD-M caracteriza não apenas o recurso transferido, mas a capacidade de se efetivar o direito a educação ao dar condições mais detalhadas dos beneficiários e efetuar políticas mais bem trabalhadas na região

GRÁFICO 3. MUNICÍPIOS SELECIONADOS-IGD-M (2009-2013)



FONTE: Elaborado pelo autor mediante dados MDS/SAGI.

Na maior parte do período analisado os maiores municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá, foram, em média, os que possuíram maiores IGD, evidenciando assim um processo que revela que a capacidade de assumir os serviços está relacionada à capacidade orçamentária e consequente técnica e também na capacidade de receber recursos federais.

Jardim e Aquidauana, reiteradamente assumem os últimos lugares na capacidade de fiscalização do cadastramento, justamente municípios que apresentavam elevados índices de pobreza e baixa capacidade arrecadatória, e acabam entrando em um ciclo de incapacidade de assumir serviços de forma a propiciar uma boa efetividade no direito à educação.

Os outros municípios, embora também pequenos, possuem boa cobertura, estando numa relação entre uma boa renda *percapita* e dimensão institucional.

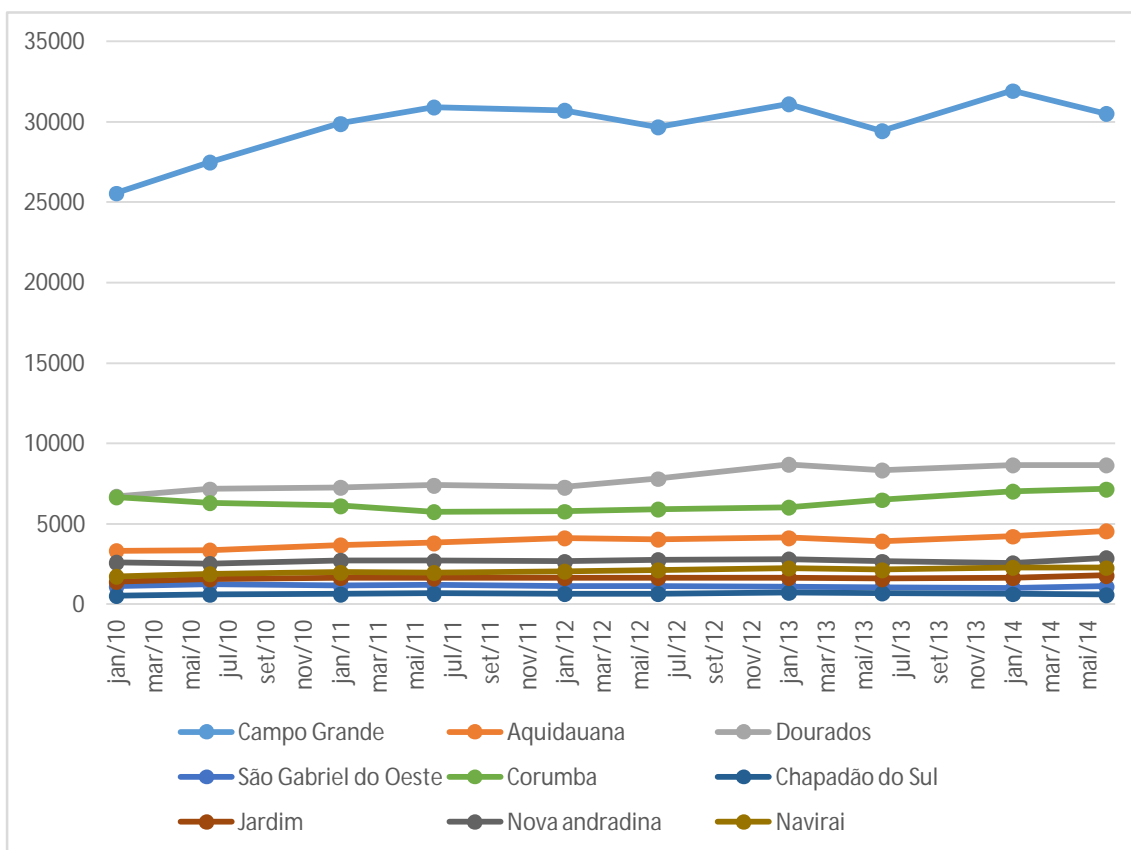
O sucesso de cobertura ou não está intrinsicamente ligado a um elemento ou outro, como o caso de Corumbá e Aquidauana, ambos os municípios com altas incidências de baixa escolarização e baixa renda, mas é um fator a se levar em conta.

Então, além do elemento das capacidades institucionais há que se levar em conta a participação do município e interesse na questão de superação das diferenças sociais na própria localidade.

É claro que as capacidades governamentais de cada um dos entes influenciam o nível de intersetorialidade desenvolvida, no entanto as capacidades não são profundos obstáculos a sua adesão ao programa. [...]um dos resultados das entrevistas aos burocratas nacionais foi a constatação de que muitas vezes estados mais pobres, que teriam limitadas capacidades administrativas, apresentam alto grau de sucesso na gestão do programa e no esforço intersetorial, pois se de um lado este aspecto o limita, por outro a importância da temática do combate à pobreza para estas unidades faz com que as ações se tornem prioritárias e amplamente vinculadas às plataformas políticas dos governos (DA SILVA, 2013, p.56).

Nesse quesito, há que se estabelecer a dimensão da cobertura e da pobreza no município.

GRÁFICO 4. MATO GROSSO DO SUL. CIDADES SELECIONADAS. COBERTURA FAMILIAR PBF (NÚMERO DE FAMLIAS) (2010-2014)



FONTE: Elaborado pelo autor, dados MDS/SAGI.

O elemento da cobertura desde 2009, com a transformação do IGD em transferência obrigatória deu uma maior segurança na adequação dos propósito de cobertura, ou seja, de 2009, não há grandes saltos ou bruscas quedas nos índices de cobertura.

Desse modo há que se observar que essa relação estabeleceu uma maior continuidade e consolidação nos municípios do PBF, mas isso não significa uma relação de centralidade do PBF na escola, mediante o Programa Mais Educação.

TABELA 13. MATO GROSSO DO SUL. MUNICÍPIOS SELECIONADOS MCONDICIONALIDADES EDUCAÇÃO E PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO (2014)

Cidades	Total de beneficiários com perfil educação ³²	Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	Crianças e adolescentes das famílias do PBF com frequência escolar informada ³³	Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no município	TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (item 1 / item 2)	Escolas Mais Educação	Escolas Mais educação-PBF
Aquidauana	4.562	3.486	4.305	5.123	0,84	3	3
Campo Grande	33.365	31.635	36.466	39.102	0,93	41	0
Chapadão do Sul	677	545	728	830	0,88	0	0
Corumbá	9.493	9.454	10.579	10.660	0,99	23	10
Dourados	10.953	10.099	9.916	12.603	0,79	43	9
Jardim	2.077	1.908	1.872	2.276	0,82	9	4
Naviraí	2.248	2.174	2.479	2.811	0,88	2	0
Nova Andradina	2.973	2.544	2.944	3.280	0,90	4	1
Paranaíba	2.248	1.953	2.465	2.663	0,93	4	2
São Gabriel Doeste	1.114	1.063	1.159	1.313	0,88	2	0
Três Lagoas	4.361	3.743	4.335	4.623	0,94	1	0

FONTE: Elaborado pelo próprio autor, dados MDS/SAGI.

O que é exposto até o presente é que justamente os locais que cadastraram no Programa mais educação como escola de maioria PBF são justamente os municípios que detém maiores índices de beneficiários em seus municípios. Isso revela a centralidade assumida por esses municípios na relação educação e pobreza.

Esses dados não são acabados, nem tampouco significativos de opções, pode haver sim a relação de uma escola possuir maioria PBF mas não ter sido cadastrada enquanto maioria PBF, já que é possível outros critérios de seleção no Programa Mais Educação.

Outro elemento central é em relação ao acompanhamento e cumprimento das condicionalidades, no caso aqui a educação.

³² Mês referência 07/2014

³³ Mês referência 04/2014

TABELA 14. MATO GROSSO DO SUL. MUNICÍPIOS SELECIONADOS. CUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES.(2014)

Cidades	Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%) ³⁴	Total de acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos - 85%)	Taxa de cumprimento de condicionalidade
Aquidauana	3.312	174	95
Campo Grande	29.405	2.230	92,9
Chapadão do Sul	499	46	91,5
Corumbá	9.068	386	95,5
Dourados	9.478	531	94,6
Jardim	1.819	89	95,3
Naviraí	2.013	161	92,5
Nova Andradina	2.343	201	92
Paranaíba	1.867	86	95,55
São Gabriel	998	65	93,8
Doeste			
Três Lagoas	3669	74	98

FONTE: Elaborado pelo próprio autor, dados MDS/SAGI.

No que tange ao cumprimento de condicionalidades, não há grandes disparidades, mas a apresentação que dois municípios, Chapadão do Sul e Campo Grande, com maiores rendas per capita e menores números em termos relativos de beneficiários tenham taxa dentre as menores de cumprimento de condicionalidade.

Por outro lado, as cidades com maiores taxas de beneficiários, Jardim, Aquidauana e Corumbá tem dentre as melhores taxas de cumprimento de condicionalidade, somando-se a Três Lagoas.

O que se nota, é que a condicionalidade e os determinantes institucionais vão construindo mecanismos de efetivação de direitos, e a seleção desses mesmos condicionantes podem ser centrais, como no programa Mais Educação.

Embora essas relações de não reconhecimento dos condicionantes externos, especificamente a pobreza, mascaram a condição de carências que refletem em condições de aprendizagem, para além da simples permanência.

[...]o estudante pobre é caracterizado pelo ponto de vista das carências que o cercam, antes mesmo de chegar à escola – por exemplo, pela sua origem familiar. Por isso, faz-se necessário o suprimento das necessidades materiais destes estudantes, por meio da transferência de renda como o PBF e outros programas educacionais, para que esses julgamentos a priori sejam minimizados no ambiente escolar. Esses juízos feitos sobre os alunos pobres

³⁴ Mês referencia 07/2014

e suas famílias fazem que os profissionais da área de educação, especialmente os professores, não se comprometam com o processo de ensino-aprendizagem dos alunos, uma vez que não consideram a pobreza como um impedimento para a aprendizagem. Esses profissionais entendem que a pobreza é apenas uma variável que dificulta a permanência dos estudantes na escola, mas não um fator determinante para o grau de aprendizagem deles (YANNOULAS; DUARTE, 2013, p. 228).

Assim, o próximo passo é a consolidação da maior participação dos entes federativos subnacionais na construção da efetividade do direito à educação em âmbito de cobertura específica no atendimento, ou seja, a maior capacidade dos municípios assumirem uma função central na definição dos rumos da política social que condiz com as demandas locais.

Como definido na Constituição de 1988 e na Loas, a gestão da assistência social no nível municipal implica, para além da execução da política de assistência social, a formulação da Política Municipal de Assistência Social, o co-financiamento da política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, organização da rede municipal de proteção social, supervisão, monitoramento e avaliação das ações locais, entre outros aspectos avaliados nas pesquisas (IBGE, 2010).

Há assim que estabelecer que haja em cada ente uma responsabilidade, o de transferência de renda e desenvolvimento e arquitetura de um plano de proteção social, mas há também que para execução do mesmo o entendimento da localidade de seus próprios problemas singulares.

[...]a pobreza, entendida como insuficiência de renda e recursos, está fortemente associada à dinâmica macroeconômica e ao regime de proteção social existente, ele mesmo derivado dos princípios de solidariedade e convenções eleitos por cada sociedade. Por isso mesmo, sua regulação ultrapassa a competência e as possibilidades das instâncias locais. Enfrentar a pobreza supõe, portanto, estabelecer coordenadas e prioridades nacionais, que podem ser fortalecidas e consolidadas pelas gestões locais. Parceiros privilegiados na luta contra a pobreza, as instâncias locais não podem, no entanto, se substituir ao Estado. Não há como lutar contra a pobreza sem uma estratégia nacional[...]. Já a exclusão, ao significar ruptura de vínculos sociais básicos, empobrecimento não propriamente do indivíduo mas das relações que definem seu lugar e sua identidade sociais, parece-nos passível de ser melhor enfrentada através de estratégias locais de inclusão. Se pobreza é carência e pode ser estimada em função de um quadro de necessidades, que evolui simultaneamente ao grau de desenvolvimento de uma sociedade, exclusão é não-pertencimento, ou seja, perda de identidade, perda de valor intrínseco, dessocialização com chances remotas de ressocialização. Os governos locais estão melhor preparados para atuar, de maneira preventiva, contra a quebra dos laços de pertencimento (segregação espacial, deterioração urbana, isolamento, redução do espectro de oportunidades) e fomentar dinâmicas de ressocialização, uma e outra de cunho fortemente territorializado (LAVINAS, 2002, p.52).

De fato, o desafio de interpretação do PBF como programa de atendimento socioassistencial demandou mais de mecanismo de coordenação federativa até o momento para construção de capacidades institucionais do que um próprio atendimento qualificado.

[...] apesar das diversas análises que enfatizam o caráter descentralizado do PBF [Neri, 2003; Soares e Sátyro, 2009; Lício, 2012], e o próprio destaque do governo federal ao modelo descentralizado de gestão do PBF, as principais decisões sobre o desenho do programa são bastante centralizadas no nível federal, garantindo, por um lado, o alcance de certos objetivos – como cobertura e focalização – mas, por outro lado, dificultando o alcance de outros, como a articulação e integração com outros programas e políticas. (BICHIR, 2011, p.4).

O que se desenha, principalmente agora com essa cobertura e mapeamento realizado é a superação das dificuldades locais em realizar um atendimento específico.

Outro exercício bastante interessante, além dos que aqui serão abordados, de ação coordenadora do governo federal para com os Estados e municípios, de modo a fomentar processos regionais e locais de gestão intersetorial, foram os Seminários Regionais Intersectoriais do Programa Bolsa Família, realizados no primeiro semestre de 2010. O MDS, em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), realizou sete seminários, em todas as regiões administrativas do país, dos quais participaram representantes de todos os governos estaduais e distrital e de 243 municípios selecionados. O tema do acompanhamento familiar e de mecanismos para melhorar os processos de gestão das condicionalidades foi bastante discutido pelos coordenadores estaduais, gestores municipais do Bolsa Família, coordenadores do Bolsa Família na Saúde, coordenadores estaduais do Sistema MEC de Frequência Escolar, operadores máster da Educação e representantes das equipes estaduais da Proteção Social Básica da Assistência Social. Foi sugerido que os Estados fizessem seus seminários estaduais para estender as discussões a todos os municípios.

O governo federal está, pois, focalizando esforços para que o maior número possível de práticas sejam integradas, o que potencializaria aspectos de efetividade das políticas, além do alto ganho de eficiência, retirando as sobreposições, desnecessárias para programas e ações com o mesmo objetivo. Deste modo o governo federal tem, nos anos recentes, assumido com os estados mais pobres o compromisso em complementar as ações estaduais e municipais que, obviamente, são insuficientes, embora seja destacado o maior empenho dos estados mais pobres em gerir estas políticas, dada sua relevância e prioridade política por parte dos governos daquelas unidades federativas. Esta ação de dar maior dinâmica à cooperação federativa, principalmente com os estados, é tão necessária quanto urgente (DA SILVA, 2013, p.65).

O desenvolvimento posterior do PBF depende assim, agora muito mais das administrações locais em entender a sua territorialidade, principalmente na relação escolar, mediante todo um sistema de informações geradas para a formulação de ações

do que propriamente capacidades de cobertura e focalização e efetivação do direito a educação.

A conquista do acesso universal aos diversos níveis de ensino, em especial ao nível fundamental, significou uma grande conquista para as classes populares, que passaram a ter acesso a uma instituição até então elitista e limitada a uma minoria. No entanto, apesar de o sistema educacional brasileiro ter tido aprimoramentos substanciais no acesso dos alunos à escola, ainda há uma longa estrada a se percorrer no que diz respeito à diminuição do fracasso e evasão escolar. O Programa Bolsa Família, a partir de resultados positivos que têm sido obtidos em outros estudos, tem muito a contribuir para uma compreensão mais aprofundada de como melhorar a trajetória escolar de alunos que vivem em situação de pobreza. Devemos ter um olhar crítico sobre o formato escolar que conhecemos, o qual registra uma cegueira epistemológica perante a situação de pobreza, negando-a sob o princípio da igualdade extrema e do mérito intelectual absoluto. Não podemos tolerar discursos em que a pobreza é identificada como uma responsabilidade individual ou uma característica negativa, manifestando compreensões acríticas e até discriminatórias, apenas por não ter conhecimento ou por não conseguir desenvolver mecanismos para resolvê-la. Precisamos de ideias sobre pedagogias que reconheçam esses sujeitos como seres que devem se tornar emancipados e capazes de transformações sociais (CASTRO ET AL., p.77, p.2014)

O processo de constituição de mecanismos de fortalecimento das relações intersetoriais e intergovernamentais foram construídas no período de 2003 a 2014, tendo características desde o cadastramento ao fortalecimento das capacidades locais de propiciar serviços.

O que se lança como desafio agora é a relação de os municípios e estados fortalecerem o papel político ao considerar o PBF não apenas uma política de transferência de renda nacional administrada em nível local, mas uma política social em um Estado federativo, ou seja, de base nacional, mas que leve em consideração as peculiaridades locais, a demandas e as necessidades de transformação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo realizar uma análise na oferta e na efetividade do direito à educação, a política educacional e o PBF no Mato Grosso do Sul, no contexto da constituição das relações federativas nos Governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, de 2004 a 2014.

A recorrência da pobreza e da exclusão social foi pontuada sobre dois elementos, que, embora de lógicas distintas foram trabalhadas aqui, a política social enquanto leitura do processo de produção da sociedade, reprodução ampla, e também os determinantes estatais para a superação das desigualdades sociais, orientadas principalmente em relação ao Estado federativo.

Esses dois elementos se imbricaram na relação de reconhecimento da pobreza e das limitações estatais de oferecer os serviços sociais, principalmente às camadas mais pobres e excluídas da sociedade, fruto de um processo histórico e dinâmico, que perpassou e delineou trajetórias, limites, herança e principalmente desafios.

O PBF apresenta justamente esses elementos, nele se colocou o desafio de integrar a produção social, superando o Bolsa Escola, ao reconhecer a pobreza em âmbito familiar e buscar ampliar a base de oferta de serviços sociais sob a orientação de um mesmo programa social.

Esse desafio, porém não foi imediatamente construído, justamente no que tange as diferenças de âmbito regionais, que se apresentam e configuram desafios em relação a própria identificação dos beneficiários em relação ao PBF.

Essa própria herança de dificuldades institucionais se expressa e ainda se apresenta pela própria trajetória da descentralização e do Estado Federal brasileiro, que em seu processo de produção, buscou o atendimento aos interesses locais e também a assunção por parte dos entes subnacionais de oferta de serviços sociais, sem as devidas condições institucionais por parte de todos os entes.

Assim, pela própria trajetória dos programas de transferência de renda, ao serem melhores construídos inicialmente em entes federativos com maiores capacidades institucionais e depois assumirem o PBF mais amplamente e rapidamente, de forma mais eficiente, evidencia que a centralidade das ações estatais na identificação das limitações dos entes federados é processo fundamental na efetivação de uma política social.

Se foi pelo reconhecimento da pobreza e exclusão pela renda e pela unificação dos serviços sociais em um único programa que o PBF ampliou a sua leitura socioassistencial de política social, foi pelo desenvolvimento de mecanismo institucionais que ele conseguiu avançar na efetividade no direito à educação.

Assim, os dados da exclusão social bem como aos meios de se adotar imediatamente uma política social, a política social como a mais eficaz imediatamente, somente se torna válida se os mecanismos de uma política pública forem concomitantes com a institucionalidade, ou um instrumento de governo para uma garantia de política social.

Apresenta-se assim a relação da herança social do processo de produção e a capacidade estatais e políticas adotadas no contexto de reforma e dificuldades estatais.

A proteção social e a sua devida apresentação como uma política pública requer sua colocação como parte das estratégias e projetos que se cristalizam no âmbito estatal visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder, que nesse período gravitam em um projeto de desenvolvimento e também de garantias mínimas a todos no que tange os direitos sociais.

Assim, buscou compreender as políticas públicas como uma mediação entre Estado e sociedade, ou seja, dos aparelhos institucionais e as demandas sociais, possibilitando entender não apenas a própria natureza do Estado como também a dinâmica de sua institucionalização através, por exemplo, do desenvolvimento das estruturas de proteção social, federalismo e descentralização, mas temporalmente.

Entendido como uma relação de poder, a política pública diz respeito ao estabelecimento de relações de mediação entre Estado e sociedade a partir da emergência política de uma questão, nesse caso a política social e o PBF, isto é, mediante o processo de inserção de forças políticas que são capazes de inseri-la na arena da discussão pública como uma demanda que requer resposta por parte do poder público dentro das capacidades institucionais.

Assim, as políticas sociais não são compreendidas apenas pelas suas leituras de demandas sociais, mas também pela capacidade de articulação política, assim, os poderes locais assumem funções políticas mediante as capacidades de exercê-las de forma reprodutivas e ampliadas, que caracteriza o Estado federativo.

Se, de um lado, as políticas sociais devem orientar a oferta da política pública, é pela construção institucional dessa que se pode avaliar um projeto de proteção social.

No caso do PBF, não bastava apenas o recorte da renda bem como de condicionalidades, mas a compreensão que são necessários mecanismos para o mesmo.

Isso se apresentou na condição de que o próprio PBF, mesmo com a leitura socioassistencial da política social, só foi efetivamente dada essa condição com a institucionalização enquanto em organização pelo SUAS, bem como uma forte mudança de cadastramento, que demandou tempo, mecanismos de coerção institucional e incentivos financeiros e pactuação federal.

Assim, só nesse primeiro período se demandou a necessidade de ampliação do programa e novas metas, buscando a superação das ações desconexas do governo anterior, no qual os programas tinham atuações desconexas entre a pobreza, a educação e a renda de uma lado e apoio institucional de ações de educação do outro.

O segundo período foi justamente o aumento de cobertura e busca de consolidação política social do PBF, ao criar incentivos e também mecanismo de coleta de informações mais detalhadas dos beneficiários, embora já da existência do CadÚnico.

A condicionalidade da educação assim pode melhor se aferida pela orientação socioassistencial do programa. Mesmo da experiência anterior do programa Bolsa Escola de transferência de renda condicionada, não existia um mecanismo de composição informacional que abrangesse a situação da criança e também da família, dando assim o PBF esse novo norte.

Por outro lado, há assim a junção do direito à renda e à oferta dos serviços sociais de forma familiar mediante a melhor caracterização dos beneficiários, assim estabelecendo uma forte conexão do aspecto social e institucional.

Por parte das administrações locais, no caso estudado do Mato Grosso do Sul e de suas cidades estudadas, notou-se a diferença que se pode expressar tanto nas capacidades de se adequar as normas de oferta propostas pela união, como as acentuadas diferenças no que se refere à condição social das cidades.

Há diferenças institucionais, sociais, mas pelo mecanismo do PBF, tanto de transferência de renda e pelo IGD, cadastramento e acompanhamento, busca-se a superação histórica entre o acesso ou não ao direito e possibilitando ainda a construção de mecanismos mais efetivos na oferta ao direito a educação.

Esses dois últimos pontos, das dificuldades locais do ponto de vista institucional e também de mecanismos mais efetivos e também de maior qualidade na oferta a educação é passam a serem os desafios para o PBF.

Há cidades com menores capacidades institucionais, que nesse modelo de compartilhamento da oferta do PBF podem ter prejudicado esse direito, entre em cena o estado como ente federativo na possibilidade de se suprir deficiências e limites técnicos, bem como desenvolver estratégias amplas de desenvolvimento.

No que concerne ao direito à educação os passos em prol a sua efetivação foram constantes e cada vez mais amplos. A primeira constatação de ordem objetiva é justamente o reconhecimento da pobreza e exclusão social no Brasil, como processos relacionados, e impactar justamente na seleção desse critério é dar um passo adiante no processo de rompimento do ciclo intergeracional de pobreza e exclusão.

Essa perspectiva socioassistencial do PBF possibilita assim entender qual o seu caráter de proteção social, contrário a compreensão de imposto negativo, mas também não se configura como renda mínima, é o PTRC que se enquadra justamente na ideia de desenvolvimento como processo de superação de desigualdades sociais e também na construção de cidadania.

Por fim, o último desafio que se lança na garantia ao efetivo direito à educação é o processo de compreensão integrada do processo de produção social da exclusão e da pobreza e o reconhecimento por parte da escola, dos sistemas locais de ensino dessa peculiaridade que influi para superação desse gargalo educacional.

Evidentemente que para a superação demanda um todo institucional e não apenas o reconhecimento da pobreza e seleção das escolas, localidade e territorialidade cuja a pobreza e exclusão sejam acentuadas, mas todo uma estrutura que busque a compreensão desse fenômeno e superação mediante estratégias adequadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. P.39-70.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, p. 67-86, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <http://chs.ubc.ca/consortia/outputs3/Apostila_curso-Nov2009.pdf#page=8>. Acesso em: 1 Jun. 2014.

ABRUCIO, F.L; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista ...**, 2007. Disponível em: <http://www.walfredogurgel.rn.gov.br/content/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 8 Jul. 2014.

AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre estado, privatização e descentralização. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 74, p. 163-189, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

ALCÂNTARA, F. H.C. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 19, n. 39, p. 197-210, 2011. Disponível em: <art-S0104-44782011000200014>.

ALMEIDA, M.H.T. Reformismo democrático em tempos de crise. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1990. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451990000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 Abr. 2014.

AFFONSO, R. de B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v. 9, p. 127-152, 2000.

ARELARO, L.R.G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, v. 26, p. 1039-1066, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a15.pdf>>. Acesso em: 23 Jul. 2014.

ARRETCHE, M.T.S Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, p. 25-48, 2002. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 23 Set. 2013.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, 1999. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000200009&script=sci_abstract>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, 2009. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>>. Acesso em: 27 Mar. 2014.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, p. 69-85, 2005. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 27 Mar. 2014.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. ; GENTILE, P.(Org.) **Pós-neoliberalismo I: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. P.9-23.

ARAÚJO, G.C de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, p. 279-292, 2011. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155018743018>>. Acesso em: 2 Jun. 2014

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. (2010) ‘A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda’, In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo.

BARROS, R. P de M.; MENDONÇA, R.S.P de, In; CASTRO, J.A; MODESTO, L (Orgs.). **Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios I**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:
<<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Bolsa+família+2003-2010+:+avanços+e+desafios#0>>. Acesso em: 3 Nov. 2013.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc., Campinas**, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BASTOS, P.P.Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, p. 779-810, 2012. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea04.pdf>>. Acesso em: 10 Abr. 2014.

BORGES, E. de M. **A Qualificação Profissional no âmbito do Planfor**: Um Estudo dos Programas Executados em 1996-1998. Campinas, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp.

BICHIR, R.M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011

_____. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos-CEBRAP**, p. 115-129, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200007&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 21 Maio 2014.

BOITO JÚNIOR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **Trabalho apresentado no Fórum Econômico da FGV/ ...**, 2012. Disponível em: <[http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Painel 3 - Armando Boito Jr - As bases políticas do neodesenvolvimentismo_0.pdf](http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Painel%203%20-%20Armando%20Boito%20Jr%20-%20As%20bases%20políticas%20do%20neodesenvolvimentismo_0.pdf)>. Acesso em: 18 Maio 2014.

_____. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JÚNIOR, A.; GALVÃO, A. (Orgs.). **Política e Classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Decreto nº 3877, de 24 de julho de 2001**, Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, BRASÍLIA, 2001 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm> Acesso em: 1 Jun. 2014.

_____. **Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004a** Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências, BRASÍLIA, 2004. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm> Acesso em: 1 Jun. 2014.

_____. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação, BRASÍLIA, 2010. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm> Acesso em: 1 Jun. 2014.

_____. **Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. BRASÍLIA, 2011. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm> Acesso em: 1 Jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. BRASÍLIA, 2004b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 1 Jun. 2014.

_____. **Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009.** Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. BRASÍLIA, 2009a Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112058.htm> Acesso em: 1 Jun. 2014.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas.** Brasília, DF, MEC, 2007a.

_____. MDS. **Articulação intersetorial.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/articulacao-intersetorial> Acesso em: 20 de abril de 2014.

_____. **Programa Mais Educação: gestão intersetorial no território.** – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009b.

_____. **Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.** Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa, BRASÍLIA, 2006. Disponível em
<<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/portarias/legislacao/portarias/portarias%20DS/2006-mds-0-148-2006-04-27-apoio-e-gestao-do-programa-bolsa-familia.doc>> Acesso em: 1 Jun 2014.

_____. **Portaria normativa interministerial nº- 17, de 24 de abril de 2007** Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar, BRASÍLIA, 2007b. Disponível
<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf> Acesso em: 1 Jun. 2014.

_____. **Portaria interministerial mec/mds nº 3.789, de 17 de novembro de 2004** Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionabilidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. BRASÍLIA, 2004c. Disponível
<<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/portarias/legislacao/portarias/portarias-interministerial/2004-portaria-interministerial-3-789-2004-11-17-estabelece-atribuicoes-da-frequencia-escolar-no-programa-bolsa-familia.pdf.pagespeed.ce.YnsXjPH6jO.pdf>> Acesso em: 1 Jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, p. 811-829, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea05.pdf>>. Acesso em: 9 Jun. 2014.

BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Educação Brasileira**, v. 16, n. 48, p. 545–806, 2011.

CATIELE, V. O plano nacional de educação. **Publications Oboulo. com**, p. 217-232, 2007. Disponível em: <<http://pt.oboulo.com/o-plano-nacional-de-educacao-28856.html>>. Acesso em: 4 Jun. 2014

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a08v45n6.pdf>>. Acesso em: 14 Mar. 2014.

CEPÊDA, V.A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, p. 183-198, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a10.pdf>>. Acesso em: 23 Jul. 2014.

COUTROT, T. Trabajo, empenho e actividade. In: FRIGOTTO, G; GENTILI, P(Org.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 3.ed. São Paulo: Cortez. P.13-33

CRAVEIRO C.B.A, XIMENES, D de. Dez anos do programa bolsa família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/programa_bolsa_familia_experiencias_exitosas.pdf>. Acesso em: 3 Nov. 2013.

CUNHA, L.A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & sociedade**, v. 28, p. 809-829, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>>. Acesso em: 8 Jun. 2014.

CURRALERO, C.B et al. As condicionalidades do programa bolsa família. In: CASTRO, J.A de; MODESTO, L.(Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios I**. Brasília: IPEA, 2010.p. 151- 176. p.101-132 Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Bolsa+família+2003-2010+:+avanços+e+desafios#0>>. Acesso em: 3 Nov. 2013.

CURY, C.R.J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, ELIANA MARTA TEIXEIRA; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2000.

_____. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, p. 293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em: 30 Maio 2014.

_____. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista, Belo Horizonte**, p. 207-222, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a10n48.pdf>>. Acesso em: 30 May 2014.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, p. 1187-1209, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em: 25 Sep. 2013.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-202, set. 2002.

DINIZ, S. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 105-114, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100012&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

_____; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias do desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, p. 220-254, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>>. Acesso em: 29 Jun. 2013.

_____. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN G, (org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2007. p. 27-64.

_____. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. 1993. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:O+WELFARE+STATE+NO+BRASIL++CHARACTERÍSTICAS+E+PERSPECTIVAS#0>>. Acesso em: 2 Jun. 2014.

DUARTE, C.S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 691-713, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100.pdf>>. Acesso em: 29 Jul. 2014.

DUARTE, M.R.T; CARDOSO, M.E. REGULAÇÃO SOCIAL. In: CASTRO, C. Lúcia F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012

DURHAM, E R. A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**, v. 11, p. 231-254, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 Mar. 2014.

ESPING-ANDERSEN, G O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 19 Jun. 2014.

ESPINOSA, R.M. ACCOUNTABILITY In: CASTRO, C.L. F. de; GONTIJO, C. R.B.; AMABILE, A. E.de N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

FERNANDES, A.S.A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica ...**, p. 79-101, 2002. Disponível em: <<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio S%E9rgio Ara%FAjo Fernandes.pdf>>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

FIORI, J. L. **O Vôo da Coruja: Uma Leitura Não Liberal da Crise do Estado Desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995

FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **SciELO Brasil**, p. 495-519,. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada8/txt_compl/Simone Flach.doc>. Acesso em: 20 Jun. 2014.

FONSECA, M; TOSCHI, M.S. O Programa FUNDESCOLA: Concepções, objetivos, componentes e abrangência: a perspectiva de melhoria na gestão do sistema e das escolas públicas. **Educ. Soc, Campinas**, v. 26, p. 127-147, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf>>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, 2009. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 2 Jun. 2014.

GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 1059-1079, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a07.pdf>>. Acesso em: 2 Jun. 2014.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 4.ed.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**.18.ed.São Paulo:Loyola,2009

_____. **O neoliberalismo**. História e implicações. São Paulo: Loyola,2008.

HÖFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 27 Mar. 2014.

PERONI, V.M.V; OLIVEIRA, R.T.C; FERNANDES, M.D.E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 761-778, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>>. Acesso em: 4 Jun. 2014.

PRZEWORSKI, A. A última instância. **Journal of Sociology**, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n72/a04n72.pdf>>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

KERSTENETZKY, C.L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Revista Dados**, v. 52, p. 53-83, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

KUENZER, A. Z. . Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1153-1178, Oct. 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300024&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18. mai 2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300024>

LACCOUD, L. O programa bolsa família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In CASTRO, J.A; MODESTO, L. (Orgs). **Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios I**. Brasília: IPEA, 2010. p.101-135. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Bolsa+família+2003-2010+:+avanços+e+desafios#0>>. Acesso em: 3 Nov.2013

LAMPREIA, L.F. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. **Estudos Avançados**, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, p. 25-59, 2002. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>>.

LICIO, E.C. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5247>>. Acesso em: 5 Apr. 2014.

_____; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. DESAFIOS PARA A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. **RAE**, v. 51, p. 458-470, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a04v51n5.pdf>>. Acesso em: 29 Oct. 2013.

LIMA, K.R.S; MARTINS, A.S. Pressupostos, Princípios e Estratégias. In: NEVES, L.M.W.(Org.). **A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005.P.41-67.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional-o governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a04.pdf>>. Acesso em: 26 Jul. 2014.

MEDEIROS. C. A de. Globalização e a Inserção internacional diferenciada da Ásia e de América Latina. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. (Orgs.) **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MELLO, G.N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141991000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 9 Jun. 2014.

MONNERAT, G.L et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & saúde coletiva**, v. 12, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>>. Acesso em: 29 Out. 2013.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo eo governo Lula. **Revista de economia política**, v. 4, n. 124, p. 507-527, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572011000400001&script=sci_arttext>. Acesso em: 4 May 2014.

MOREIRA, A. R. de C. F. **Influência das políticas públicas e dos programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social de municípios selecionados do estado de mato grosso do sul no período 2000-2010**. 163f.TESE (Doutorado em Economia). UFRGS, 2012.

NEVES, L.M.W. A nova pedagogia da hegemonia no Brasil – estratégias do capital para educar o consenso. In: _____. (Org.). **A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã.P.83-125.2005

NEVES, F.S. CAPACIDADE. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012

_____. GESTÃO ESTRATÉGICA. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012

MARX, K.; ENGELS.F. **A Ideologia alemã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **A Sagrada Família**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. **Contribuição à crítica da Economia Política.** In: Manuscritos econômico- filosóficos e outros textos. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. **O Capital:** Crítica da Economia Política. 21.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. livro 1.

MEDICI, A.C. Estado, regulação e fiscalidade: uma abordagem introdutória. **Ensaio FEE**, n. 1977, 1991. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewArticle/1395>>. Acesso em: 27 Set. 2013.

OLIVA, A. M. **A bases do novo desenvolvimentismo no Brasil:** análise do governo Lula (2003-2010). Campinas, 2010, 537f. Tese (Doutorado em ciências econômicas) Departamento de Ciências Econômicas. Universidade de Campinas, 2010, Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314>> Acesso em: 20 maio. 2013.

OLIVEIRA, R.L.P De. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Retratos da Escola**, p. 39-47, 2012. Disponível em: <<http://esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/169>>. Acesso em: 5 Jun. 2014.

_____; SOUZA, S.Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010.

PARIJS, P Van. Renda Básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**. 14, n. 40, p. 177-210, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000300017&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 Out. 2013.

POCHMANN, M. **O Trabalho sob fogo cruzado:** exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 Jun. 2014.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.

ROCHA, Sonia. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008. Disponível em: <<http://www.scientificcircle.com/pt/15852/transferencias-renda-federais-focalizacao-impactos-sobre/>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Econ. soc.**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 113-139, Abr. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

06182011000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em : 26 Jul. 2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182011000100005>.

SAVIANI, D. **Sistema de educação**: subsídios para a conferência nacional de educação. Brasília: 2009. Disponível em:<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdef/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2010.

SAVIANI, D. Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional. 4. Ed. rev. – Campinas, SP, Autores associados, 2011.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SPOSATI, A. BOLSA FAMÍLIA: UM PROGRAMA COM FUTURO(S) In:CASTRO, J.A; MODESTO, L (Orgs.). **Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios II**. Brasília: IPEA,2010. Disponível em:
 <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Bolsa+Família+2003-2010:+Avanços+e+desafios#0>>. Acesso em: 3 Nov. 2013.

SOARES, S.; SÁTYRO, S. O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In CASTRO, J.A; MODESTO, L (Orgs). **Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios I**. Brasília: IPEA, 2010.p.25-56.
 <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Bolsa+família+2003-2010:+avanços+e+desafios#0>>. Acesso em: 3 Nov.2013

YANNOULAS, S. C.; DUARTE, N. de S. Conversando com professoras de educação básica. In: **Política educacional e pobreza**: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada. Brasília: Liber Livros, CAPES/INEP, 2013.

SOUZA, P. H. G. F. Uma metodologia para explicar diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 299–315, 2013. Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100014&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>.

SILVA, L. A L. da. **A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa bolsa família**. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Ciência Política.UFSCAR, 2013.

SILVA, M.O.S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & saúde coletiva**, v. 12, p. 1429-1440, 2007. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/157>>. Acesso em: 29 Jun. 2013.

SILVA, C.M da. EXCLUSÃO SOCIAL, In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 3ª edição, 2008

SUPLICY, E. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VELOZZO, V. Comunidade solidária: há algo de novo no reino das políticas sociais. **Physis, Revista de Saúde Coletiva**, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v8n2/03.pdf>>. Acesso em: 24 Ago. 2014.

VIEIRA, S.L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, p. 291-309, 2007. Disponível em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/498>>. Acesso em: 20 Jun. 2014.

VIEIRA, A. M. M. **A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007**. (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. ENSP/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2011.