

EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

A iniciativa EPDS
na Universidade de
Brasília (2017-2018)

Volume 1: Reflexões

Organização:

Alexandre Simões Pilati
Cynthia Bisinoto
Natalia de Souza Duarte
Silvia Cristina Yannoulas

EDITORA



UnB



Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

A iniciativa EPDS
na Universidade de
Brasília (2017-2018)

Volume 1: Reflexões

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial
Diagramação

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Wladimir de Andrade Oliveira

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

E24 Educação, pobreza e desigualdade social : a iniciativa EPDS na
Universidade de Brasília (2017-2018) [recurso eletrônico] /
organização: Alexandre Simões Pilati ... [et al.]. – Brasília :
Editora Universidade de Brasília, 2020.
2 v.

Formato PDF.

v. 1. Reflexões – v. 2. Mediações.

ISBN 978-65-5846-048-0 (v. 1)

ISBN 978-65-5846-049-7 (v. 2)

1. Educação. 2. Desigualdade social. 3. Pobreza. 4.
Universidade. I. Pilati, Alexandre Simões (org.).

CDU 37.014

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

7

**O Curso de
Aperfeiçoamento
Educação, Pobreza e
Desigualdade Social na
Universidade de Brasília –
IEPDS UnB (2017/2018)**

Alexandre Pilati

**O CURSO
EPDS NO DF:
CONQUISTAS
E DESAFIOS**

15

*Leila D'Arc Sousa
Natalia de Souza Duarte*

40

**PERFIL DOS/AS
CURSISTAS
EPDS COMPARADO:
EPDS/UFSC E EPDS/UNB**

*Adir Valdemar Garcia
Adriano Vinício da Silva do Carmo
Rafael Monteiro da Silva*



**CONDICIONALIDADES
DOS PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA
E COMPREENSÕES DOS
CURSISTAS EPDS NO DF**

85

Rosa Helena Stein

151 **O DIREITO HUMANO
À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA E A
ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NO
DISTRITO FEDERAL**

Camila Potyara Pereira

**A LITERATURA
CIENTÍFICA SOBRE
EDUCAÇÃO, POBREZA E
DESIGUALDADE SOCIAL –
DUAS DÉCADAS DE
PRODUÇÃO ACADÊMICA
BRASILEIRA SOBRE EPDS**

180

*Silvia Cristina Yannoulas
Gabriela Fogaça Alves Pinheiro*

232 **SOBRE OS AUTORES**



CONDICIONALIDADES DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E COMPREENSÕES DOS CURSISTAS EPDS NO DF

Rosa Helena Stein

Resumo

O presente capítulo tem como foco de análise as distintas abordagens sobre o uso de condicionalidades para acesso a programas de transferência condicionada na América Latina. O debate sobre as condicionalidades é precedido de uma análise sobre a conquista de direitos na CF 88, as tendências assumidas pelas políticas sociais em contexto de crise, no sentido de identificar as condicionalidades como um processo que lhe é inerente, no sentido de uma política de individuação, conforme denomina Castel. Em seguida passou-se aos fundamentos com base na teoria do capital humano e na perspectiva dos direitos, buscando identificar seus argumentos no uso das condicionalidades. Logo ganhou

destaque, a manifestação dos/as cursistas: de um total de 378, 184 Cursistas se manifestaram, entre as quais, 98 disseram concordar, 43 discordam e 43 têm dúvida. Apesar dos distintos posicionamentos, foi identificado um ponto em comum: a contraditória relação do Estado com a política social, tendo em vista que a ausência na garantia de direitos é motivo para a defesa como também, para a crítica e, para dúvidas, quanto ao uso das condicionalidades. Contudo, outros argumentos se somam, desde a crença quanto ao desenvolvimento do capital humano, quanto à condicionalidade como violação de direitos. Para tal construção, utilizou-se de pesquisa bibliográfica especializada, de cunho acadêmico e científico, bem como, documental, a partir de produções de instituições públicas e organismos internacionais, como a CEPAL, BID, Banco Mundial, cujas informações permitiu identificar as distintas posições existente no debate.

Palavras-chave: Programa de transferência de renda; Condicionalidade; Focalização; Pobreza; Direitos sociais.

Introdução

Este trabalho busca problematizar as concepções de condicionalidade utilizadas pelos Programas de Transferência Monetária, não contributiva, e seu significado no âmbito da proteção social, bem como localizar as compreensões apresentadas pelos Cursistas da Iniciativa EPDS/UnB sobre concordância, ou não, quanto ao uso dessa estratégia para assegurar o recebimento dos valores transferidos pelo Programa Bolsa Família. Para tanto, destaca-se o contexto e as tendências prevaletentes na proteção social, onde os referidos Programas ganham notoriedade.

Os Programas de Transferência Condicionada (PTCs) começam a ser implementados na América Latina, no final dos anos 1990 (Honduras, 1990; México, 1997; Equador, 1998; Colômbia, 1999). As experiências, mexicana e, posteriormente, a brasileira, passaram a ser recomendadas pelos organismos internacionais como a “receita” a ser utilizada no enfrentamento à pobreza extrema, exercendo forte influência sobre os demais países da região.

No Brasil, programas de transferência monetária ganham visibilidade com experiências localizadas, inicialmente, em Campinas-SP (Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, criado pela Lei nº 8.261, de 06/01/1995), Distrito Federal (Programa Bolsa Familiar para a Educação, conhecido como programa Bolsa-Escola, criado pelo Decreto nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995), Ribeirão Preto-SP (Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, criado pela Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995). Posteriormente, experiências semelhantes, porém, ainda localizadas, foram seguidas por várias cidades brasileiras e, ao mesmo tempo, chamavam a atenção dos países da região. Nesse mesmo período (1996) foi criado, pelo Governo Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Em final de 1997, a Câmara dos Deputados, aprovou o Projeto de Lei que cria o “Programa de Garantia de Renda Mínima”, que autorizava o Governo Brasileiro a repassar 50% dos gastos financeiros, aos municípios que instituísem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas (PGRM). Logo o PGRM foi alterado, dando origem ao Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola” (PNBE), criado pela Medida Provisória nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, configurando-se como uma medida de abrangência nacional. Ainda em 2001, foi criado pela Medida Provisória nº 2.206 de 10 de agosto de 2001, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação. Em início de 2003, foi criado o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), identificado como Cartão Alimentação, criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro

de 2003 para atenção aos municípios em estado de emergência, localizados na região do semiárido, com população inferior a 50 mil habitantes. Nesse mesmo ano, foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, o Programa Bolsa Família, cuja origem decorre da unificação dos programas citados, acrescido também do auxílio gás.

Verifica-se que a partir do ano 2001, com a criação do “Bolsa Escola”, seguido de ampliação de programas com transferência monetária, “o Brasil entra na ‘era das bolsas’”, até que no ano de 2003, ocorre a unificação das “bolsas” em um único programa, o Bolsa Família (STEIN, 2005, p. 298). Diversas as particularidades de cada um dos programas, porém, semelhanças em suas características – focalização na pobreza extrema e uso de condicionalidades, semelhanças estas, que também convergem com as estratégias hegemônicas recomendadas por organismos multilaterais e utilizadas, principalmente, por países capitalistas periféricos, também identificados como pobres e em desenvolvimento.

Proteção Social: Direitos Sociais X Focalização

A proteção social no Brasil tem, na Carta Constitucional de 1988, denominada Constituição Cidadã, o seu maior reconhecimento. A expansão dos direitos individuais e coletivos; a concepção de “mínimos sociais” como direito de todos a partir do reconhecimento da Assistência Social como política pública, integrante da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência, evidencia a intenção, não sem embates, do papel ativo do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais de vocação universal, frente a um conjunto de necessidades, antes, restritas ao atendimento privado. Vislumbrava-se, para o Brasil, a perspectiva de um sistema de proteção social, associado por muitos, ao chamado Estado de Bem-Estar, de perfil socialdemocrata, como nos países capitalistas centrais, no pós-Segunda Guerra, os “30 anos Gloriosos” ou “Anos de Ouro”, ao combinar liberdade econômica com democracia política,

assegurando melhorias sociais e de renda à classe trabalhadora (PEREIRA, 2016). Contudo, essa experiência, como ressalta Esping-Andersen (2000, p. 52, tradução nossa¹) “há de ser algo mais que política social: se trata de uma construção histórica única, de uma redefinição explícita de tudo o que é relativo ao estado”, cuja ideia central “implicava o reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos e a promessa de diminuir as desigualdades entre as classes”, a partir de mecanismos obrigatórios de solidariedade entre os cidadãos, pela via contributiva ou fiscal geral (MORENO, 2001). Essa é, na verdade, uma dimensão do Estado no capitalismo, e deve ser compreendido em sua totalidade, na dinâmica própria do capital, nas relações entre a economia, a política e o social, como um “processo contraditório, embebido e determinado pelo conflito capital-trabalho” (BOSCHETTI, 2016, p. 61).

Apesar da perspectiva e princípios que orientam a intervenção pública no modelo social de acumulação, esse modelo é, segundo Offe (1991),

historicamente a continuação resultante de uma série de fatores cuja posição varia de país a país [...]. É justamente o seu caráter multifuncional e a capacidade de servir, concomitantemente, a múltiplos objetivos, que tornam a organização política do Estado Social tão atrativa para uma ampla coligação de forças heterogêneas. (p.115)

O Estado de Bem-Estar, diz Offe (1991), exhibe características positivas e negativas dentro de uma unidade contraditória. Ou seja, o “Estado Social não é uma fonte isolada e autônoma de bem-estar que põe à disposição do cidadão, como direito, rendas e serviços; ao contrário, ele próprio é altamente dependente da prosperidade e rentabilidade contínua da economia” (p.117).

¹ Cf. Original: “ha de ser algo más que política social: se trata de una construcción histórica única, de una redefinición explícita de todo lo relativo al estado”, cuja idea central “implicaba el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de acortar las divisiones de clase” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 52).

Como alerta Boschetti (2016, p. 40) essa relação que dá sustentação ao Estado Social capitalista, foi fundamental na garantia de condições objetivas de reprodução e integração da força de trabalho e reprodução ampliada do capital, indispensáveis na manutenção das relações de produção capitalista. Desta forma o acesso a bens e serviços antes inexistentes, nos países capitalistas centrais, decorreu da luta da classe trabalhadora pela ampliação de direitos sociais e trabalhistas, sem, contudo, superar as desigualdades de classe e a concentração da propriedade privada.

Os “anos dourados”, como explicitam Netto e Braz (2005) expressam uma “onda² longa de expansão econômica”, que no período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a segunda metade dos anos sessenta, manteve em permanente elevação o crescimento econômico e as taxas de lucro. No entanto, na passagem dos anos 60 para 70, do século passado, essa “onda longa de expansão”, dá lugar a uma “onda longa recessiva”, tendo em vista uma recessão generalizada em todas grandes potências imperialistas, entre os anos 1974 e 1975, e seu agravamento, entre 1980-1982. Como afirmam Netto e Braz (2005, p. 214) “a partir daí e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tomando-se episódicas as retomadas”. As repostas do capital, não alteraram o perfil da onda longa recessiva, analisam os autores, contudo, restauraram as taxas de lucro, a partir de uma estratégia articulada: a reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal. O ônus dessa estratégia recai sobre os trabalhadores, tendo em vista a naturalização do desemprego, transformado em fenômeno permanente; criminalização do pauperismo e dos pobres; precarização e “informalização” das relações de trabalho; supressão de direitos sociais e de garantias ao trabalho; desregulamentação das atividades econômicas.

Em meio a essa conjuntura de crise do capitalismo, de reestruturação do Estado Social de perfil socialdemocrata em países europeus, o Brasil vive a

² Corresponde a “períodos cíclicos de prosperidade [são] mais longos e intensos, e mais curtos e mais superficiais as crises cíclicas” (MANDEL apud NETTO; BRAZ, 2006, p. 213).

particularidade da redemocratização e conquista de direitos sociais, mergulhado também, em crise econômica e, logo, vindo a incorporar orientações neoliberais.

As perspectivas apontadas pela CF 88 indicavam a configuração de um determinado Estado Social, com um sistema de proteção social mais amplo do que o vigente, até então, cuja edificação teve início nos anos 30, com Getúlio Vargas, marcado pela fragmentação, benefícios limitados e desiguais, com lenta expansão de direitos corporativos. Ao longo do período de ditadura, pós-1964, o Brasil dá continuidade a esse modelo, quando a questão social³ passa a ser enfrentada pelo bloco militar-tecnocrático-empresarial no poder, com repressão e ao mesmo tempo, assistência, de modo a obter legitimação política e apoio social; expandiam-se direitos sociais, porém, com incorporação da população em estratos de acesso, enquanto restringiam-se os direitos civis e políticos.

Do ponto de vista econômico, o contexto à época, era o do chamado Milagre Brasileiro, de intensificação dos fluxos financeiros internacionais, também identificado por Delgado (2005), como a “idade de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público” (p. 58). Assim, o país vive um processo de modernização conservadora⁴, com modelo econômico concentrador e excludente, direção política autoritária, em que a elite dominante não se preocupou com “dividir o bolo” com parcelas significativas da população, levando ao acirramento das contradições sociais e radicalização das expressões da questão social.

³ Questão social compreendida como expressão ampliada das desigualdades, indissociável do processo de acumulação e das relações sociais capitalistas, cuja produção e reprodução, assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea (IAMAMOTO, 2001).

⁴ Termo adotado por Barrington Moore Jr. para designar o modelo autoritário de desenvolvimento do capitalismo retardatário do séc. XIX, buscando entender como o pacto político entre as elites dominantes condicionou o desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão. Como ressaltam Pires e Ramos (2009), os regimes políticos autocráticos e totalitários, excluíram os proletariados e os camponeses do direito pleno à democracia e à cidadania; enquanto o pacto político aprofundou os laços políticos entre os terratenentes e a burguesia.

Ao final dos anos 1970, a estratégia tecnocrática-militar-conservadora dá sinais de esgotamento, provocada pelo aprofundamento da crise econômica, marcada pela inflação, elevada dívida pública e, agravamento da situação social. A reorganização da sociedade civil, a luta pela redemocratização do país, resulta em eleições para os governadores, em 1982 e, eleições indiretas para presidente, em 1984, com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986 e promulgação da nova Constituição em 1988. O Brasil administra, então, dois planos paralelos: o processo constituinte e a gestão da crise, por meio de políticas econômicas da Nova República. Em curto espaço de tempo, foram experimentados três planos heterodoxos – Cruzado, 1986; Bresser, 1987; Verão, 1989; que partiam da avaliação crítica da política pactuada com o FMI (STEIN, 2005). O Plano Cruzado se fez acompanhar dos Planos de Prioridades Sociais, concebidos como programa emergencial de combate à fome, ao desemprego e à miséria.

A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida”, em toda a região latino-americana. O Brasil, ao contrário dos demais países da região, afirmava direitos com a nova Constituição em 1988, a partir de quando, então, começa a ser desenvolvida uma campanha ideológica e política em torno de temas caros ao neoliberalismo. Barreiras já se colocavam como impeditivas à sua concretização, impostas pelo ideário neoliberal, constituído pelo projeto hegemônico de reestruturação do capital, cujos efeitos se fazem sentir, de forma generalizada, no enfraquecimento do Estado social. Como afirma Pereira (2000), a CF 88 foi rotulada pelas forças conservadoras nacionais à época, “ora como inviável, por ‘remar contra a corrente’ neoliberal dominante, ora de insequente, por conter, nas palavras ‘de efeito’ de Roberto Campos, ‘propostas suecas com recursos moçambicanos’” (p.153).

Vejamos as conquistas mais significativas relacionadas aos direitos sociais:

O Art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF88) reconhece como direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância,

a assistência aos desamparados. Os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, visando à melhoria de sua condição social, e a livre associação profissional ou sindical, estão destacados nos Arts. 7º, 8º e 9º. Diferentes aspectos relativos à educação, como direito de todos e dever do Estado e da sociedade, integram os Arts. 205 a 214. Contudo, é a concepção de Seguridade Social, de inspiração beveridgeana⁵, considerada uma grande conquista, ao reconhecê-la como um conjunto de ações relativas à saúde, assistência e previdência social. Conforme recomendação do Art. 194 deve ser organizada de modo a assegurar, ao mesmo tempo, princípios universais e seletivos; distributivos e redistributivos; centralizados e descentralizados política e administrativamente; gratuidade e contribuição; fontes diversificadas de financiamento.

Observa-se uma tensão, como analisam Behring e Boschetti (2011), entre princípios seletivos e universais, à medida que, por um lado, a “discriminação positiva” pode ser utilizada na instituição de benefícios relacionados aos direitos assistenciais, como também, para tornar seletivos os benefícios da política de saúde, de caráter universal. Assim, cada um dos princípios se relaciona à particularidade de cada uma das políticas: a saúde, de caráter redistributivo, direito de todos e dever do Estado, de acesso universal e igualitário, cujas ações constituem um sistema único, organizado de forma descentralizada e participativa (Art. 196 e 198); a previdência, de caráter contributivo, de filiação obrigatória, e gestão centralizada no âmbito da União (Art. 201); a assistência social, seletiva, gratuita, distributiva, descentralizada e participativa (Arts. 203 e 204).

Ressalta-se que o direito à assistência é qualificado no art. 6º, como um direito aos desamparados e, no Art. 203, as ações da política de assistência social destinam-se a quem dela necessitar, com o objetivo de proteger e amparar

⁵ Sistema de proteção social estruturado na Inglaterra, em 1943, coordenado por William Beveridge, com base nos princípios da universalidade do atendimento; uniformidade dos benefícios; unificação do aparato institucional; e combinação da lógica contributiva e não-contributiva, que na ausência do salário, deveria assegurar a proteção social.

diversas situações e segmentos (família, maternidade, infância, adolescência, velhice; crianças e adolescentes carentes; integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência) e, também, a garantia de um benefício mensal, no valor de um salário mínimo, à pessoa com deficiência e ao idoso sem condições de prover a sua manutenção.

A regulamentação dos Arts. 203 e 204 da CF por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, 07/12/1993), afirma a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, que deve prover mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Art. 1º). Tal reconhecimento pela CF 88 distingue-se das Constituições anteriores, ao assumir, como afirma Pereira (2000, p. 156), o projeto revolucionário “de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor e de reconhecer os desamparados como titulares ou sujeito de direitos”. Igualmente, a política de assistência social “também romperia com um velho preconceito brasileiro de que *ao pobre não se deve dar dinheiro, porque ele não sabe gastá-lo*” (grifo da autora).

Ao definir um sistema de Seguridade Social, a CF projetou a questão social no cenário político brasileiro, acenando “com a promessa de incorporar à cidadania uma maioria que, à margem do mercado formal de trabalho, sempre esteve fora de qualquer mecanismo de proteção social” (TELLES, 1999, p. 90). Mas, como evoluíram os direitos declarados em 1988, e as reformas necessárias à sua viabilização? A Seguridade social brasileira, não se configurou de forma articulada como mecanismo de proteção social; a saúde e a previdência, cada vez mais assumem características mercantis e privatistas, enquanto a assistência social se amplia e ganha centralidade no enfrentamento à desigualdade social.

O contexto em que se deu a promulgação da CF 88, o país estava “derruído pela inflação; paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento, e com uma situação social gravíssima” (BEHRING, 2008, p. 137), condições estas, propícias

às orientações do Consenso de Washington⁶. O referido Consenso se constituiu num conjunto de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras instituições com sede em Washington, que em síntese significava, mais mercado e menos, muito menos, Estado. A origem intelectual dessa orientação neoliberal, teve seus princípios econômicos enunciados na Sociedade Mont Pelerin, fundada em 1947 por Friedrich August von Hayek, para quem a “liberdade econômica não pode subordinar-se à liberdade política, nem ficar confinada à reduzida esfera da produção material” (STEGER; ROY, 2011, p. 36). Os princípios defendidos por Hayek influenciaram Milton Friedman, que viria a ter um papel fundamental na conversão do liberalismo na ortodoxia econômica dominante da década de 1990.

A recomendação neoliberal para a área social tem, como característica predominante, a focalização, privatização, descentralização e participação. Caruso (2003) as organiza em três recomendações:

a) Programas sociais focalizados nos segmentos “extremamente pobres”.

Já nos anos 1980, as políticas e serviços sociais universais, foram considerados pelos neoliberais como “custosa e ineficiente”, enquanto a focalização, difundida pelo Banco Mundial, buscava os seguintes objetivos: recortar gastos sociais para solucionar a crise fiscal do Estado; restringir a ação do Estado em matéria de política social, concentrando o gasto social público em grupos mais vulneráveis; recomendar a privatização relativa dos serviços sociais,

⁶ Consenso de Washington ficou assim conhecido a partir de um compêndio de reformas elaboradas por John Williamson, submetido à análise dos participantes da Conferência “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”, realizada em novembro de 1989 na cidade de Washington organizado pelo Institute for International Economics (WILLIAMSON, 1998).

inclusive para programas focalizados; argumentar que a elevação do nível de vida, decorrente da reativação econômica, possibilitaria à população considerada não pobre, a utilização de serviços privados (saúde, pensões, educação). Tais orientações provocaram mudanças na dinâmica dos setores sociais e da proteção social (SOJO, 2017).

A recomendação da focalização na agenda de redução de pobreza pode ser analisada em documento do Banco Mundial e o Instituto Internacional de Investigação sobre Políticas Alimentares-IFPRI (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004), no qual apresentam uma análise de mais de 100 estudos de caso, em 45 países “em desenvolvimento”, sobre experiências relacionadas ao desenho, à implementação e eficácia dos métodos para concentrar os benefícios nos pobres. Seu maior benefício, argumentam, relaciona-se a situações de escassez de recursos governamentais, que “é vantajoso concentrar os esforços em aumentar a renda de certos ‘grupos beneficiários’ de domicílios ou indivíduos pobres, com a finalidade [...] de *produzir um efeito determinado com o menor custo orçamentário*” (p. 1). Nesse sentido, Castañeda e Lindert (2005) argumentam que o repasse de recursos para os pobres, utilizando um programa com focalização mediana, é 25% maior do que se a mesma fosse por alocação aleatória.

Essa concepção de focalização predominou durante as décadas de 1980 e 1990, em vários países da América Latina. No Brasil, somente em meados de 1990 é que ganham visibilidade, políticas de combate à pobreza, com transferência monetária, já, articulado com políticas setoriais. Considerada reducionista, de êxito moderado na diminuição da pobreza, foi perdendo importância e sendo substituída, por visões relacionadas a programas seletivos e sua vinculação com políticas setoriais, de caráter universal, geralmente, com a saúde, a nutrição e a educação, expresso, principalmente com a introdução de condicionalidades para assegurar o acesso a benefícios monetários, dos programas de transferência condicionada.

Em início de 2000, o Banco Mundial, difunde um novo⁷ marco conceitual para a proteção social, como base no que foi denominado “manejo social do risco”, onde a proteção social é compreendida como: 1) intervenções públicas para assistir a pessoas, domicílios e comunidades a melhorar seu manejo do risco e, 2) proporcionar apoio a quem se encontra na extrema pobreza” (HOLZMANN; JØRGENSEN (2000; 2003, p. 5).

Na definição dos autores, o risco é entendido como algo incerto, predizível ou imprevisível e, que compromete o bem-estar social. Para os autores HOLZMANN; JØRGENSEN (2003, p. 5), o conceito parte de um enfoque integrado e legítima intervenções baseadas na combinação público-privadas, com características proativas, que minimizam os riscos, como também, o superam. Autores recomendam uma visão holística dos problemas, opções e atores, ou seja: uma articulação entre as responsabilidades do Estado relacionadas ao bem-estar social e combate à pobreza; as responsabilidades individuais no cuidado contra os riscos, porém, sem considerar a solidariedade na diversificação dos riscos. Consideram como importante medida econômica para redução da pobreza, aquelas que possibilitam aos pobres, melhorar a sua capacidade de manejar o risco. Como afirma Castel (2013, p. 42, tradução nossa⁸), proteger-se passa a ser tarefa e responsabilidade do indivíduo frente aos riscos, ou seja, “desta maneira passa-se de uma gestão coletiva e pública a uma gestão pessoal e privada do risco”.

No caso brasileiro, é possível dimensionar a extensão da pobreza e o foco das ações assistenciais, a partir das informações disponíveis no Cadastro⁹ Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), sobre a situação

⁷ Proposta apresentada em 2000. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf>. Revisada pelos autores em 2003 (<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12021106>). Acesso em 25 out. 2018.

⁸ Cf. Original: “De esta manera se pasa de una gestión colectiva y pública a una gestión personal y privada del riesgo” (CASTEL, 2013, p. 42).

⁹ Maiores informações podem ser acessadas no Relatório de Informações de Programas e Ações do MDS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>. Acesso em 25 out. 2018.

socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda (renda mensal per capita de até meio salário mínimo¹⁰). No mês de agosto de 2018 existiam 26.551.020 famílias inscritas no CadÚnico, correspondente a 73.829.691 pessoas cadastradas. O Programa Bolsa Família destina-se às famílias que vivem em situação de pobreza (renda mensal por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00) desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, e famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00). Observa-se que aproximadamente 50% das famílias cadastradas (12.852.623) estão entre as famílias consideradas extremamente pobres e, 11,91% de famílias (3.164.743) em situação de pobreza. Contudo, no mês de agosto de 2018, do total de famílias cadastradas, 52,54% delas (13.951.980) receberam benefícios do PBF, confirmando-se o grau de focalização na extrema pobreza.

b) Políticas sociais assistenciais e privatização

A política de assistência, reativada em quase todo mundo, em período de crise e agravamento da pobreza, foi capturada pelo neoliberalismo, porém, em sua forma focalizada e resgatando concepções restritivas de combate à pobreza e, residualização da assistência (PEREIRA, 1996).

A política de assistência social sob essa perspectiva, como argumenta Pereira (2000), desconsidera o vínculo orgânico com as demais políticas sociais e econômicas e, assume caráter paliativo. Revela um dos equívocos na sua compreensão, pois a assistência social é apreendida por suas manifestações mais gerais e aparentes e, não, por seu conteúdo e substância, com base na dinâmica da realidade onde se processa. Para ultrapassar tal entendimento, é necessário levar em consideração a sua contradição fundamental: “a coexistência da afluência com a pobreza e, portanto, do princípio da rentabilidade econômica,

¹⁰ Salário mínimo em 2018, equivalente a R\$954,00.

com o princípio da atenção às necessidades sociais, em um mesmo modo de produção” (PEREIRA, 1996, p. 37).

A assistência social ganha visibilidade, de forma mais sistemática, principalmente, a partir da Declaração dos Objetivos do Milênio¹¹, quando foram estabelecidas diversas metas a serem alcançadas entre 2000 e 2015. A primeira delas, diz respeito à redução em 50%, o percentual da população com renda inferior a um dólar dia, bem como das pessoas que padecem de fome (ONU, 2000), tomando como referência os dados existentes em 1990. Também, nesse mesmo ano (2000) o Banco Mundial anuncia sua concepção de pobreza, reconhecendo que ela “é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação”. Afirma que, “esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza” (BM, 2001, p. 12).

Assim, as estratégias recomendadas pelo Banco Mundial (2001), para o início do milênio, referem-se a medidas e políticas voltadas à promoção de oportunidades, facilitar a participação e autonomia e aumentar a segurança. Para tanto, recomenda o trabalho conjunto, entre os setores público e privado (e a sociedade civil), em cada país e entre os países. Nesse momento (2000), ainda aparecia com surpresa a transferência monetária aos segmentos pauperizados, como afirma o Banco Mundial, em seu Relatório Mundial de Desenvolvimento, referindo-se à experiência Mexicana - “Um programa que *paga* aos pais para enviar os filhos à escola” (BM, 2001, p. 86, grifo nosso). Reconhece como “experiência rara” a redistribuição de renda nos países em desenvolvimento e, avalia que “Um dos motivos é que o dinheiro talvez não seja gasto da forma

¹¹ Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia). Assegurar educação primária universal. Eliminar a desigualdade por sexo na educação primária e secundária (até 2005). Reduzir em dois terços a mortalidade infantil. Reduzir em três quartos a mortalidade materna. Assegurar acesso universal a serviços de saúde reprodutiva. Implementar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, para reverter a perda de recursos ambientais até 2015 (BM, 2001, p. 6).

mais eficiente” (p. 57). Porém, as avaliações de êxito com o Programa Bolsa Escola, que já se desenvolvia em Brasília e, o Progreso, no México, passam a ser difundidas, como receitas a serem seguidas.

Assim, a temática da pobreza foi incorporada na agenda pública da região, em um contexto de liberalização econômica e, recortes orçamentários e de direitos sociais, de mercantilização do acesso a bens e serviços, como os relativos à política de saúde, previdência, educação, entre outras. A Assistência Social última política de Seguridade Social a ser regulamentada (1993), somente em 2004 passou a ter uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), porém, foi “a única política social que teve ampliação no percentual de participação no Orçamento da Seguridade Social: saltou de 3,6% em 2002, para 9,1% em 2017” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2018, p. 2).

Tabela 1: Participação das funções Assistência Social, Saúde e Previdência no Orçamento da Seguridade Social-OSS (Valores em R\$ milhões).

Anos	OSS	Saúde	Assistência Social	Previdência Social
% 2017/2002	71,2	41,9	334,0	66,5
% 2017/2015	3,2	-7,1	2,0	5,2
% 2017/2016	-1,7	-7,0	-2,8	-0,2

Fonte: Siga Brasil. Valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2017 (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2018, p. 3).

Autoras analisam o impacto das contrarreformas sobre as políticas de Seguridade Social, em especial da EC nº 95/2016¹² que instituiu o “Novo Regime Fiscal” no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e estabelece limite para as despesas primárias (corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzida as despesas financeiras)

¹² A EC 95/2016 impacta na política de assistência social, pois impossibilita a expansão da cobertura ou incorporação de novas demandas de beneficiários, em contexto de crise econômica.

pelo período dos próximos 20 anos. O quadro atual da Política de Assistência Social revela a evolução dos recursos do Fundo Nacional de Assistência (FNAS) correspondente a 66% da função assistência que, 95% ao ano, foram utilizados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Bolsa Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); nos últimos 05 anos, verifica-se uma redução dos recursos destinados aos Serviços Sócio assistenciais, na ordem de 23,2% entre 2012 e 2017; apesar do avanço na estruturação do SUAS, os referidos serviços hierarquizam a proteção social, mantem prática antiga na história da assistência social, com ênfase em abordagens familiares e individuais; fortalecem os dispositivos cuja perspectiva responsabiliza a população pela inserção em atividades laborais precárias. Chama atenção o corte¹³ de recursos no Orçamento do SUAS e de benefícios no PBF, sendo de 3,1% entre 2012 e 2017 e, 14,4% entre 2014 e 2017; a redução em 17.000 trabalhadores, relacionado a 2014; o vínculo precário de aproximadamente 35% dos trabalhadores nas Secretarias Municipais (MDS, CENSO Suas, 2016).

Tabela 2: Evolução dos Recursos do FNAS por Serviços, Benefícios e Projetos – 2012 a 2017 (valores em R\$ milhões).

Ações	Período					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Serviços	2.471	2.445	2.093	1.645	1.682	1.896
Projetos e Gestão	282	369	234	93	111	148
Benefícios	41.356	43.405	46.354	48.976	58.832	53.716
Total	44.109	46.219	48.681	50.714	55.625	55.760

Fonte: Siga Brasil. Valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2017 (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2018, p. 3).

¹³ Ver Manifestações e Notas do Conselho nacional de Assistência Social-CNAS que denunciam sobre as implicações de dotação orçamentaria de 2018 insuficientes para a manutenção dos serviços e programas socioassistenciais. <http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas>.

A tendência de expansão da assistência social nos últimos anos e, sua redução nos anos mais recentes, acompanha a tendência latino-americana. De acordo com a CEPAL (2017, p. 105), as funções prioritárias em termos de alocação de recursos (% do PIB), comparados 2000-2015, são proteção social¹⁴ (3,7% a 5,0%), educação (3,7% a 4,6%) e saúde (2,5% a 3,4%). Importante ressaltar que entre os recursos relativos à proteção social, 25% são destinados “a subfunção exclusão social”, entre os quais, os Programas de Transferência Condicionada (CEPAL, 2017, p. 106). A CEPAL (2017a) alerta sobre as estimativas de estabilização, tanto na cobertura quanto no investimento nos PTCs, no período pós-crise de 2008-2009, contudo, no período de 2013-2015, os mesmos diminuíram principalmente na cobertura, destacando-se Equador, Guatemala, e em 2016, o Brasil, com o PBF, foi o que registrou maior redução na cobertura (p. 101).

A centralidade da política de assistência social, a torna o “principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras” (MOTA, 2007, p. 134). Para a autora “ao definir esse segmento de classe como ‘excluídos’ e os programas de assistência social como estratégia de inclusão”, chama a atenção para a repolitização da política como parte da pedagogia da hegemonia (MOTA, 2007, p. 134).

Destaca-se, assim, o caráter contraditório da política de assistência social, em destaque, os programas de transferência condicionada, pois ao mesmo tempo em que constitui uma importante estratégia na garantia das condições de vida dos segmentos pauperizados, constitui, também, uma importante estratégia de aumento do consumo e movimento da economia.

¹⁴ Cf. “La función de protección social incluye la protección social contributiva, o seguridad social, y la no contributiva, o asistencia social” (CEAPL, 2017, p. 106). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf. Acesso em 15 set. 2018.

c) Políticas sociais descentralizadas com apelo à participação dos “beneficiários”

A descentralização e a participação integram a agenda e recomendação dos organismos internacionais, como complemento da agenda de reforma do Estado, na qual se argumentava sobre a racionalização dos gastos sociais e a possibilidade de que os recursos cheguem aos mais necessitados, a partir da interação entre recursos governamentais e não governamentais para o financiamento das atividades sociais.

Contudo, é preciso estar atento às visões de descentralização, pois “dependendo da perspectiva de cada ator social, a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o objetivo que se busca ou o meio para resolver algum outro problema” (SATO, 1993, p. 15 apud STEIN, 1997, p. 79). Em contexto de crise, destaca-se a concepção de descentralização, de corte neoliberal, identificada como estratégia para diminuição de redução do gasto público e seletividade do atendimento às demandas sociais, em contraposição à universalização dos direitos sociais (STEIN, 1997). A descentralização no plano da relação Estado e sociedade, pode se caracterizar pela articulação entre o Estado e as organizações sociais no sentido de que estas últimas assumam a oferta ou execução de serviços no atendimento às necessidades sociais. O apelo à participação buscando envolver a sociedade na solução de seus problemas pode associar, além da responsabilização dos indivíduos com a sua proteção, também, a desconcentração de uma instância administrativa à outra ou, à privatização de serviços públicos.

Observe-se o crescimento de entidades filantrópicas que, historicamente, prestavam serviços à sociedade, a partir de atenção às demandas de diversos segmentos. Agora, regulamentadas, fazem parte da rede socioassistencial vinculada às políticas públicas. De acordo com IBGE (2012, p.30 e 31) o número

de entidades, identificadas como Fundações¹⁵ Privadas e Associações sem fins lucrativos, geralmente, identificadas sob o guarda-chuva do chamado Terceiro Setor, em 2010 totalizavam 290,7 mil entidades, sendo 40,8% delas, criadas no período de 2001 a 2010, enquanto 46,5% foram criadas no período de 1981 a 2000. 54,1 mil entidades (18,6%) atuam na área de políticas públicas (habitação, saúde, educação e pesquisa, e assistência social), sendo que 30,4 mil são entidades de assistência social (10,5%), que atuam com os grupos mais vulneráveis da população - crianças e idosos pobres, adolescentes em conflito com a lei e portadores de necessidades especiais. Na área da educação e pesquisa, 17 664 entidades (6,1%), na saúde, eram 6.029 entidades (2,1%). Conforme IBGE “72,2% delas (210,0 mil) não possuem sequer um empregado formalizado. A forte presença do trabalho voluntário e da prestação de serviços autônomos pode explicar, parcialmente, tal fenômeno” (2012, p. 48).

No caso específico das Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil, em pesquisa realizada pelo IBGE, relativo ao período de 2014-2015, constatou-se a existência de 13.659 Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais (lares, orfanatos, albergues, asilos, centros de reabilitação, obras sociais diversas, casas de passagem, casas de acolhida, clubes de mães, grupos de apoio, núcleos de orientação, círculos de amigos, entre outras diferentes iniciativas sociais). A maior parte delas atua na oferta de alimentação (82,3%) e 75,4% presta Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Das 13.659 entidades identificadas pela pesquisa, cerca de 30% de sua mão-de-obra são prestadores de serviço, com vínculo precário, subcontratados em tempo parcial, temporário, por conta própria, sem carteira de trabalho assinada. (IBGE, 2015, p. 44).

¹⁵ Ver Pesquisa completa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010”. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf>. Acesso em 15 set. 2018. Ver também o site da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG. Disponível em: <http://www.abong.org.br/>. Acesso em 15 set. 2018.

A visibilidade adquirida pela descentralização coincide com a crise econômica mundial do final dos anos 1970 e, ascensão da Nova Direita, no início de 1980, cujo postulado é o de que “o mercado é o melhor mecanismo de gestão dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos” (LAURELL, 1995, p. 161 apud STEIN, 1997, p. 91).

Considerando o contexto referido, bem como a contraditória convivência/resistência entre a proteção social como direito cidadão e o avanço de políticas cujas características predominantes relacionam-se às recomendações de organismos internacionais de caráter focalizado e privatistas, passamos então, aos Programas de Transferência Condicionada, os quais têm assumido centralidade entre as políticas de proteção social e de combate à pobreza. O objetivo do próximo item não consiste em discutir em profundidade, os PTC em si, até porque, já são inúmeras as produções existentes sobre os mesmos, mas, sim, sobre uma de suas características, comum aos diversos e distintos programas existentes, qual seja, a exigência do cumprimento de condicionalidades, contrapartidas, compromissos ou obrigações, para assegurar o acesso à renda.

Direitos Sociais X Pobreza e Condicionalidade

Como ressaltado, é em contexto de crise do capital, de acentuada desigualdade e indicadores de pobreza que ganham notoriedade, os Programas de transferência monetária condicionada, que se expandiram para várias regiões do planeta, especialmente em meados dos anos 2000. Presente em mais de 64 países, sendo 20 deles, na América Latina, onde conta atualmente com 30 PTC ativos. A cobertura na região deu um salto de 300.000 famílias em 1997 a 29,8 milhões em 2015, correspondente a 17,5% do total de famílias da região latino-americana, com investimento regional na ordem de 0,33% do PIB em 2015, enquanto o Brasil, ao longo dos últimos anos, teve um investimento que variou de 0,03% do PIB em 2002 a 0,50% do PIB em 2015. O investimento anual em PTC per capita,

na região, difere de um país a outro, podendo ser revelador quanto ao empenho público no combate à pobreza, qual seja, os valores mais elevados, correspondem a 245 dólares (Argentina, Trinidad e Tobago, Chile e Uruguai), o Brasil inclui-se entre os países (El Salvador, Jamaica e Panamá) com investimento que varia de 100 a 150 dólares por pessoa. Há também, países (Honduras, Guatemala, Haiti, Belize e o Estado Plurinacional de Bolívia) cujo valor corrente anual per capita varia entre 10 e 20 dólares (CECCHINI; ATUESTA, 2017).

Uma característica comum e, considerada fundamental, aos PTCs da região refere-se à existência de condicionalidades ou contraprestações, por parte dos receptores, e em caso de descumprimento, a existência de sanções, contudo, apesar de ser uma característica comum, os argumentos para sua utilização diferem de um país a outro. Assim, constitui objetivo desse item, a problematização sobre o significado da condicionalidade, buscando identificar as tensões existentes em torno de suas concepções, bem como as perspectivas teóricas que as fundamentam, para em seguida, relacionarmos às percepções dos cursistas do EPDS/UnB sobre os argumentos favoráveis ou não às condicionalidades.

Condicionalidades: concepções

O termo “condicionada” pode ser encontrado em dicionário¹⁶ de português, relacionada a algo que inclui ou está submetido a uma condição ou requisito; o termo “condicionalidade”, relacionado ao caráter do que é condicional, do que depende de certas condições; e “condições”, definida como “característica, aspecto ou essência que determina algo ou alguém, à realização de alguma coisa. Como analisa Garcés (2017, p. 16, tradução nossa¹⁷), na área das políticas sociais, uma política é condicionada “quando se pede algo em troca, pela

¹⁶ <https://www.dicio.com.br/pesquisa.php?q=condicionalidades>

¹⁷ Cf. Original: “cuando se pide algo a cambio por la obtención de un servicio, bien o asignación monetaria” (GARCÉS, 2017, p. 16).

obtenção de um serviço, um bem ou uma transferência monetária”. Contudo, alerta, as justificativas utilizadas para a condicionalidade e as características ou formas assumidas por ela, nos coloca diante de diferentes perspectivas teóricas, éticas e políticas. Garcés ressalta que ao se estabelecer o “como” se deve distribuir um benefício revela-se uma compreensão do social, relevante ao definir políticas voltadas à garantia de acesso e a efetivação dos direitos sociais. Esse fato ganha complexidade, quando as condicionalidades estão relacionadas aos direitos à saúde e à educação, e como direitos, também, os deveres, são para todos os cidadãos, caso contrário,

é possível identificar mecanismos diferenciados de controle para certos grupos populacionais e, uma construção de sentidos desses dispositivos institucionais: neste caso a política social de transferência de renda ocupa um lugar central na regulação social, no controle do cumprimento dos deveres paternos (GARCÉS, 2017, p. 16, tradução nossa¹⁸).

Assim, a análise de políticas sociais com tais características pode conduzir a um posicionamento em favor de uma perspectiva teórica que justifique o uso das condicionalidades ou, ao contrário, em outra perspectiva, que se oponha à condicionalidade, por considerar que a mesma contraria a concepção dos direitos. Tem-se aqui, duas respostas para um mesmo objeto: uma, cujo fundamento apoia-se na Teoria do Capital Humano e, outra, a perspectiva dos direitos. Vejamos:

A primeira, da Teoria do Capital Humano, a partir da qual as condicionalidades, vinculadas à educação e à saúde, teriam o objetivo, a longo prazo, de romper com a transmissão intergeracional da pobreza através do desenvolvimento do capital humano (GARCÉS, 2017, IBARRARÁN et al.,

¹⁸ Cf. Original: “es posible identificar mecanismos diferenciados de control para ciertos grupos poblacionales y, hay una construcción de sentidos de esos dispositivos institucionales: en este caso la política social de transferencia de ingresos ocupa un lugar central en la regulación social, en el control del cumplimiento de los deberes paternos” (GARCÉS, 2017, p. 16).

2017; CECCHINI; ATUESTA, 2017; ROBLES; RUBIO; STAMPINI, 2015; FISZBEIN E SCHADY, 2009; entre outros).

A concepção do desenvolvimento humano¹⁹ (DH) foi difundida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, em 1990, assim o define:

O desenvolvimento humano é um processo de alargamento das escolhas das pessoas. As mais vitais são as de levar uma vida longa e saudável, de receber instrução e de desfrutar de um padrão de vida digno. As escolhas adicionais incluem a liberdade política, os direitos humanos garantidos e o respeito próprio – o que Adam Smith designava como a capacidade de alguém se associar a outros sem sentir “vergonha de aparecer em público” (apud PNUD, 2010, p. 12).

Passada duas décadas do primeiro Relatório, o RDH 2010 chama a atenção para as mudanças relacionadas à concepção de desenvolvimento, ao longo do tempo: desde aquela em que o

investimento de capital equivale ao crescimento e ao desenvolvimento [...], para o papel do capital humano, para o papel dos mercados e das políticas, para o papel das instituições e, mais recentemente, para o papel da capacitação individual e de grupos e do domínio das nações sobre si mesmas. (PNUD, 2010, p. 20).

O conceito de capital humano difundido a partir da obra de Theodore Schultz, “O valor econômico da educação”, publicada em 1962, ganha visibilidade no final dos anos 1980, com a retomada da “economia da educação” pelo Banco Mundial, considerando sua importância, não só para o bem-estar dos indivíduos, mas para dar respostas às demandas da economia. Schultz (1973)

¹⁹ Essa concepção apoia-se nas formulações de Amartya Sen, como afirmado no RDH 2010: “Tal como acontece com os RDH em geral, a perspectiva de Sen informa profundamente este Relatório” (PNUD, 2010, p. 16), contudo apresenta Mahhub ul Haq, o “visionário economista paquistanês como pioneiro dos RDH” (PNUD, 2010, p. 12).

ao qualificar o tipo de capital a que se refere, o compreende como “entidades que têm a propriedade econômica de prestar serviços futuros de um valor determinado” (p. 53). Para isso, distingue o tipo de capital, entre humano e não-humano, cuja característica do capital humano é a de que

ele é parte do homem. É *humano* porquanto se acha configurado no homem, e é *capital* porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido, não como um elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo. [...] nenhuma pessoa pode separar-se a si mesma do capital humano que possui. Tem de acompanhar, sempre, o seu capital humano, quer o sirva na produção ou no consumo. (SCHULTZ, 1973, p. 53, grifo do autor).

Assim, a perspectiva de retornos adicionais, no futuro, revela a “forte conexão entre o investimento no capital humano e o valor econômico do homem” (SCHULTZ, 1973, p. 236). A OCDE (KEELEY, 2007) reforça tal relação, definindo o capital humano como o conhecimento, habilidades, competências e atributos que permite às pessoas contribuir para seu bem-estar pessoal e social, assim como de seu país. Observe-se que o capital humano, além da educação formal, depende, também, de virtudes pessoais, competências, atitudes e disposições socio motivacionais.

Para Frigotto (2009, p. 46) essa foi a forma encontrada por Schultz para demonstrar como, um novo “fator”, o fator H [o capital humano], somado a outros, pode explicitar e, representar a solução para o agravamento da desigualdade entre as nações e entre os indivíduos e grupos sociais; entre maior ou menor desenvolvimento entre as nações; e maior ou menor mobilidade entre os indivíduos. O investimento no fator H [habilidades, conhecimentos, atitudes, valores] poderia transformar a condição de um país subdesenvolvido à condição de desenvolvido, bem como os indivíduos a terem assegurado melhor rendimento no futuro.

Dentro dessa perspectiva, importante colocar em evidência a concepção que fundamenta os resultados previstos pela tese do capital humano, e sua validade, para realidades como a da América Latina. Ela revela, conforme Frigotto (p. 47), um pressuposto de igualdade de condições para livre escolha no mercado, que falseia o processo histórico desigual de constituição das nações e, impede uma resposta à questão: “os países subdesenvolvidos e os indivíduos pobres e de baixa renda assim o são porque têm pouca escolaridade ou têm pouca escolaridade porque são subdesenvolvidos e pobres?” (p. 48).

Como considerar a teoria do capital humano e o desenvolvimento humano a longo prazo, quando o investimento no futuro se vê comprometido com o avanço do desemprego estrutural, da flexibilização e precarização do trabalho, da perda de direitos?

A segunda perspectiva ou enfoque de direitos nas políticas sociais, por sua vez, se contrapõe às condicionalidades, considerando a identificação da política social com os direitos sociais, que se orienta pelo princípio da igualdade e exigem atitude positiva do Estado (PEREIRA, 2008), no sentido de garantir os serviços sociais básicos que assegurem o gozo dos direitos, tais como à educação e à saúde, para os quais independem do cumprimento de condições ou corresponsabilidades de seus titulares, tendo em vista que são direitos inerentes à pessoa. O enfoque de direitos considera que

[...] o primeiro passo para outorgar poder aos setores excluídos, é reconhecer que são titulares de direitos, que obrigam ao Estado. Ao introduzir este conceito se procura cambiar a lógica dos processos de elaboração de políticas, para que o ponto de partida não seja a existência de pessoas com necessidades que devem ser assistidas, mas sim, de sujeitos com direitos a demandar determinadas prestações e condutas. (ABRAMOVICH, 2006, p. 36, tradução nossa²⁰).

²⁰ Cf. Original: “el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la

O horizonte para a garantia de direitos é o das políticas universais, em cujo modelo de desenvolvimento deve assegurar a incorporação de um mínimo irrenunciável e obrigatório de direitos. No entanto, a expansão dos direitos sociais e trabalhistas como ocorreu em países capitalistas centrais, com a instituição de uma “sociedade salarial”, como a denomina Castel (1998), apesar de se converter na economia política imperante durante os “30 Anos Gloriosos”, contrariou as suposições de Marshall (1967), com a promessa de uma cidadania²¹ social universal.

Como afirma Boschetti (2016, p. 50) o reconhecimento formal de direitos, em que pese a garantia de melhoria das condições de vida, revelou-se incompatível com a igualdade substantiva, da mesma forma que a emancipação humana com a cidadania burguesa. O crescimento desse conjunto de direitos coincide com o desenvolvimento do capitalismo, cuja natureza é a da desigualdade, conforme admite o próprio Marshall (1967, p. 76). Nesse sentido, “por mais direitos que o cidadão tenha e por mais que esses direitos sejam aperfeiçoados, a desigualdade de raiz, jamais será inteiramente eliminada” (TONET, 2005, p. 3). A cidadania é parte integrante do que Marx denomina emancipação política, a qual ele a reconhece como positiva, ao afirmar: “Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana

existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (ABRAMOVICH, 2006, p. 36).

²¹ Importante destacar a concepção de Marshall sobre a evolução da cidadania como resultante de um contexto particular mais ou menos homogêneo da Grã Bretanha, durante o período de imediato pós-guerra. Ainda que possa ser aplicada a outros contextos, hoje, torna-se insuficiente, à medida que se faz necessário situar a expansão dos direitos de cidadania, já previstos por Marshall, a qual, ao mesmo tempo, coloca questões importantes no âmbito da cidadania formal (pertencimento a um Estado-Nação), como: a negação de cidadania em muitos países, provocada por enorme imigração durante o pós-guerra; a formação de grupos significativos de residentes estrangeiros legais, provocada pela crescente “internacionalização” do emprego; problemas decorrentes da relação residência e cidadania, que aponta para sua localização, do ponto de vista substantivo, para além do Estado-nação. No âmbito da cidadania substantiva (conjunto de direitos civis, políticos e, especialmente, sociais), observa-se que alguns aspectos não foram observados por Marshall, no que diz respeito às questões de gênero; à diversidade étnica ou étnico-cultural (BOTTOMORE, 1998 apud STEIN, 2005, p. 24).

em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual” (MARX, 1991 apud TONET, 2016, p. 282).

Ou seja, a emancipação política está condicionada ao reconhecimento da luta da classe trabalhadora e as conquistas históricas de direitos; ao reconhecimento do cidadão como cidadão político, sem que isso o libere de submeter-se à lógica capitalista que o obriga a vender sua força de trabalho. Nesse sentido é que a luta pela ampliação de direitos se constitui como mediação na luta pela emancipação humana e de todas as formas de exploração (BOSCHETTI, 2016). É nesse processo contraditório, de tensionamento contra o capital, que se relaciona a perspectiva de direitos nos PTCs, de direitos incondicionais, de modo a assegurar, como define Marshall, “desde direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (1967, p. 63-64).

Contudo, alguns aspectos comuns aos PTCs, podem entrar em conflito com o enfoque de direito, tais como ressalta Sepúlveda (2014, p. 29): a) a imposição de condições/corresponsabilidade para usufruto de um direito; b) a existência de sanções frente ao incumprimento de condicionalidades; c) os desequilíbrios entre o aumento da demanda criada pela condicionalidade e a oferta de serviços públicos; d) o impacto de gênero.

Considerando as duas perspectivas destacadas, passamos a identificar os argumentos existentes na defesa de condicionalidade/incondicionalidade, no âmbito dos PTCs.

Condicionalidades: fundamentos e argumentos

Diversos²² trabalhos publicitados por organismos internacionais têm informado sobre os PTCs na América Latina, bem como acadêmicos, abordando

²² No âmbito da CEPAL: Cechini, Atuesta (2017); Cepal (2017, 2013); Rossel, Courtoisie, Marsiglia (2014), Cecchini, Martinez (2011); Cecchini, Madariaga (2011); Rodríguez Enríquez (2011);

distintos aspectos e característica dos referidos Programas. Em recente análise Cecchini e Atuesta (2017) sintetizam as principais críticas aos PTCs, entre as quais, as que se referem às condicionalidades, tais como, a reprodução dos papéis de gênero e sobrecarga às mulheres que chefiam famílias; as condicionalidades que discriminariam os pobres, entre mercedores e não mercedores. Ainda que guardem particularidades de cada contexto político e institucional, as condicionalidades nos PTCs, dizem respeito à assistência escolar e controles médicos.

Fiszbein e Schady (2009) em documento elaborado para o Banco Mundial apresentam um balanço dos PTCs na América Latina, onde destacam as principais críticas, porém, argumentam que há muitas razões para fixar condicionalidades. Rossel, Courtoisie e Marsiglia (2014) organizam a produção existente, entre o debate normativo e o debate empírico; Garcés (2017) em trabalho inovador resultante de sua tese doutoral nos brinda com importante análise sobre as condicionalidades, a partir de uma perspectiva relacional; Cecchini e Martínéz (2011) apresentam uma tipificação dos PTCs, a partir do tipo de condicionalidade e sanção, existentes no âmbito regional; Silva e Silva (2016 e 2014) em trabalhos resultantes de pesquisa no âmbito da América Latina e em trabalho específico sobre o Programa Bolsa Família (2016a).

Importante ressaltar que vários são os termos utilizados como sinônimos de condicionalidades, tais como corresponsabilidade e contraprestação.

Para Ibararán e Cueva (2017) a ótica para o uso de condicionalidades relaciona-se à intenção de distinguir os PTCs, das práticas assistencialistas e caracterizar que as transferências não eram uma dádiva do Governo. Assim, as transferências eram vistas como um acordo em que as famílias deveriam cumprir determinados comportamentos. Fiszbein e Schady (2009) ressaltam que o termo corresponsabilidade dos PTCs, deixa claro “uma nova forma de contrato entre Estado e os beneficiários”. Cohen e Franco (2006) argumentam

Banco Mundial: Fiszbein, Schady (2009); BID: Ibararán et al. (2017); Garcés (2017); Silva e Silva (2016, 2016a, 2014); Stein (2017); Teles, Stein (2013); entre outros.

que a ideia da corresponsabilidade, na verdade, estabelece papéis ao Estado, a quem cabe o dever de assegurar a transferência e os bens e serviços adequados, e à família beneficiária, que deve se comprometer, a fazer uso dos mesmos, ou seja, tanto o beneficiário quanto o Estado devem se comprometer com as ações do Programa. Contudo, afirma que as prestações estão condicionadas, ou seja, a prestação só é entregue se o beneficiário cumprir os compromissos com o Programa (p. 44). Da mesma forma, para Cecchini e Martinez (2011) a corresponsabilidade considera tanto os elementos de incentivo à demanda, como também, aqueles relativos à oferta de serviços sociais e infraestrutura social. Utilizam o termo condicionalidades para se referirem aos compromissos a serem cumpridos pelas famílias, para receberem as transferências (p. 18).

Esse tipo de condicionalidade se caracteriza por práticas relacionadas ao exercício dos direitos associados, principalmente, à saúde e à educação, de modo a melhorar os rendimentos destas políticas. Como afirma Garcés (2017, p. 42, tradução nossa²³) “o acesso a um direito (a obtenção de uma renda) requereria o cumprimento de responsabilidades (demonstração de certas práticas), que em si mesmas se constituiriam no acesso a outros direitos (à saúde, educação, identidade)”.

Para Garcés (2017) o termo condicionalidade distingue-se de contraprestação. Entende a condicionalidade, como conceito mais amplo, enquanto a contraprestação, um tipo particular de condicionalidade. Assim, classifica a condicionalidade, em dois grupos: 1) a contraprestação relacionada a uma atividade laboral, a exemplo das políticas de *workfare*²⁴ de Estados Unidos e

²³ Cf. Original: “el acceso a un derecho (la obtención de un ingreso) requeriría el cumplimiento de responsabilidades (demonstración de ciertas prácticas), que en sí mismas se constituirían en el acceso a otros derechos (a la salud, educación, identidad)” (GARCÉS, 2017, p. 42).

²⁴ Seus antecedentes remontam à Lei dos Pobres de 1536 e à Poor Law Amendment Act de Gran Bretanha, de 1834, quando a ajuda aos pobres, classificados como - impotente, sem trabalho e indolente (ou corrupto) -, cuja divisão revelava a preocupação de separar os merecedores (os impotentes) dos não merecedores (os sem trabalho, mas capazes de trabalhar, e os indolentes) da assistência pública para atender apenas os primeiros, foi concentrada nas Workhouses - para onde

as rendas mínimas de inserção na Europa, bem como, 2) a demonstração de práticas ao exercício de outros direitos, na América Latina, como já destacado.

O uso do termo *workfare* data de 1968 quando o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon lhe dá a seguinte utilização, ao declarar à televisão “O que a América precisa agora não é mais bem-estar, mas, mais *workfare* (bem-estar por meio do trabalho)” (BARBIER, 2014, p. 39, tradução nossa²⁵). A partir de então, afirma Barbier (2014), a palavra “*workfare*” se converteu em um “totem ideológico”, contudo, a partir de um determinado momento, o referido termo se viu portador de conotações distintas, que se distanciam do contexto de sua criação. O significado oficial do termo relaciona-se às reformas das prestações de assistência social destinada, principalmente, a mães pobres e negras, com o objetivo de obrigá-las a realizar certas atividades como contraprestação ao recebimento dos subsídios, em particular, trabalhos com remuneração mais baixa que a do mercado. Tais programas desenvolvidos desde a década de 1970 reapareceram na reforma de 1996, durante a presidência de Bill Clinton (BARBIER, 2014).

Segundo Barbier (2014) a palavra *workfare*, inicialmente, no discurso político nos Estados Unidos, foi utilizada de forma positiva, relacionado a uma reforma desejável para o discurso direita, contudo, na verdade, a direita tratava de transformar o termo *welfare* (“assistência”, em inglês estadunidense) em algo repulsivo. A partir de então, o termo assumiu caráter pejorativo, sendo substituído por *welfare-to-work*. Essa mesma expressão, foi utilizada na Grã-Bretanha, em meados de 1990, quando os trabalhistas ascenderam ao poder e, o debate político usou também a noção de *welfare reform*, ainda que os sistemas a reformarem fossem muito distintos. Barbier (2014) busca distinguir

eram encaminhados todos os “tipos” os pobres. Fundiu-se numa só resposta institucional guiada por um só espírito de regulação: a exploração mercantil do trabalho. (PEREIRA, 2008, p.66).

²⁵ Cf. Original: “What America needs now is not more welfare bus more *workfare*” (BARBIER, 2014, p. 39).

o termo *workfare* do termo ativação dos sistemas de proteção social, a qual diz respeito à reforma da proteção social em seu conjunto e, não somente, da assistência social. Para o referido autor, a “ativação” é entendida como uma forma de “reestruturação” dos “Estados de bem-estar”, em períodos de austeridade permanente. Reafirma que se trata, de forma indissociável, de ativação das pessoas, prestações e sistemas.

Para Lo Vuolo (2001) as políticas de *workfare* são compreendidas como “aquelas políticas que, em lugar de priorizar os ‘incentivos’ e ‘direitos’ ao emprego, enfatizam a ‘obrigação’ de empregar-se como valor a pagar para receber um subsídio” (2001, p. 116, tradução nossa²⁶). Em síntese, a “ideologia do *work fare* (bem-estar em troca de trabalho, não importa qual) em substituição ao *welfare* (bem-estar incondicional, como direito)” (PEREIRA, 2012, p. 738).

O outro tipo de contraprestação, a exemplo das rendas mínimas de inserção, as condicionalidades se relacionam à aceitação de atividades alternativas ao emprego, tais como atividades comunitárias voluntárias, familiares ou reprodutivas, formação ou capacitação e, também, todas as atividades consideradas “socialmente úteis”. Os direitos são adquiridos em virtude de um contrato (HANDLER, 2003 analisado por GARCÉS, 2017).

Quais os fundamentos então, para tais condicionalidades? Vejamos:

As políticas de *workfare* apoiam-se na ética do trabalho, da auto responsabilização das pessoas pobres, como mecanismo de integração e, também, de disciplinamento. Kymlicka e Norman (1997) consideram que para a Nova Direita, o Estado de bem-estar promoveu a passividade entre os pobres, reduzindo-os de cidadãos ao papel de clientes inativos da tutela burocrática e, o pertencimento à sociedade estaria comprometido pela incapacidade de satisfazer obrigações comuns. Analisam os referidos autores, que para a Nova Direita, a integração

²⁶ Cf. Original: “aquellas políticas que, en lugar de poner el acento en los ‘incentivos’ y ‘derechos’ al empleo, lo colocan en la directa ‘obligación’ de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio” (LO VUOLO, 2001, p. 116).

social e cultural dos mais pobres, deve ir “além dos direitos”, concentrando-se em sua responsabilidade de ganhar a vida, tendo em vista que “o Estado de bem-estar desencoraja as pessoas de todos os esforços para se tornarem autosuficientes, a rede de proteção social deve ser cortada, e qualquer benefício social restante deve ter alguma obrigação” (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 6, tradução nossa²⁷). Com base nesse fundamento, o objetivo é reforçar a ideia de que os indivíduos devem ser capazes de manterem-se a si mesmos; ou, em contrário, “retribuir” o auxílio recebido. As obrigações decorrentes desse tipo de política social não se baseiam, necessariamente, em um contrato formal ou legal, mas sim, em um contrato com base em obrigações morais da cidadania, conforme a ética da auto responsabilização, predominante no contexto mundial da política social (PEREIRA, 2012).

Wacquant (2012, p. 190) identifica essa tendência como “uma reforma punitiva das políticas públicas que une a ‘mão invisível’ do mercado à ‘mão de ferro’ do Estado penal” (tradução nossa²⁸). A substituição do direito ao bem-estar pela obrigação do “workfare”, assim como o crescimento do castigo são partes de uma reengenharia do Estado. Da mesma forma, a diminuição das ajudas públicas e o crescimento das prisões, são as duas caras da mesma moeda da reestruturação política (p. 191).

A condicionalidade, portanto, refere-se ao cumprimento prévio de responsabilidades para que tenha assegurado o acesso ao direito, ou seja, a lógica é a do intercâmbio e do mérito para recebimento, de responsabilidade individual, tendo em vista o caráter punitivo. A obrigação consiste na busca ou aceitação de qualquer emprego, como forma de disciplinamento. A reprodução de relação de subordinação, se expressa na medida em que a obrigação é trabalhar e, não

²⁷ Cf. Original: “el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación” (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 6).

²⁸ Cf. Original: “una reforma punitiva de las políticas públicas que enlaza la “mano invisible” del mercado al “puño de hierro” del Estado penal” (WACQUANT, 2012, p. 190).

havendo trabalho, são obrigados a se empregarem em tarefas desnecessárias e sem importância (GARCÉS, 2017).

No caso da política de rendas mínimas de inserção, seu fundamento se apoia na necessidade de integração social, tendo em vista a falta de oportunidades de trabalho. Considera-se que a economia pós-industrial não gera quantidade suficiente de postos de trabalho capaz de absorver a população empregável, fazendo-se necessário desenvolver políticas públicas de regulação do mercado de trabalho, reformulação dos princípios da seguridade social, reduzindo a jornada de trabalhos e pagando um ingresso de inserção e formação (GARCÉS, 2017).

Castel (2014) argumenta que em lugar de uma solidariedade coletiva se impõe uma exigência de responsabilização pessoal, que transfere ao indivíduo uma parte crescente da responsabilidade para alterar sua situação, que dá origem ao paradigma da ativação, no campo da proteção social. Esse paradigma pode ser identificado por diversos outros termos, ressalta Castel, tais como (exigência de responsabilização, de mobilização, de compromisso pessoal, de individualização, de subjetivação, de contratualização, de lógica de projeto, de contraprestação, entre outros), contudo, cada um deles, remete a um mesmo objetivo, qual seja o de envolver o indivíduo e fazer com ele se sinta envolvido e participe no que está sendo feito por ele. Castel (2014) denomina tais políticas, de políticas do indivíduo, nas quais o Estado já não assume o dever de garantir proteção, “são os indivíduos que apontam as intervenções públicas, e são os indivíduos que se devem ativar para sair adiante” (p. 10, tradução nossa²⁹). Na referida perspectiva, é o indivíduo que tem de converter-se em empresário de si mesmo (CASTEL, 2013).

Em síntese, as responsabilidades e obrigações individuais passaram a ter mais importância que os direitos, um trânsito da responsabilidade social para a responsabilidade individual.

²⁹ Cf. Original: “es a los individuos que apuntan las intervenciones públicas, y son los individuos quienes se deben activar para salir adelante” (CASTEL, 2014, p. 10).

Os fundamentos dos PTCs relacionados ao exercício de direitos sociais apostam nas condicionalidades para reforçar o acesso a direitos sociais básicos, e incentivar a demanda por serviços nas políticas de educação, saúde e assistência social, como mecanismo para reverter o círculo vicioso da pobreza.

Ibarrarán e Cueva (2017) argumentam que em termos da economia política das condicionalidades, estas aportam legitimidade aos PTCs na medida em que representam o compromisso tanto do Estado quanto das famílias para incrementar o capital humano de crianças e adolescentes, além de considerar que as condicionalidades podem atuar como um “pequeno empurrão” para que as famílias invistam em capital humano das crianças. Fiszbein e Schady (2009) ressaltam o fato de que “a redistribuição é politicamente factível somente quando se condiciona a bom comportamento” (p. 11, tradução nossa³⁰) e, percebe-se como menos paternalista, identificado como programa de redução de pobreza e, não de assistência social.

Ao objetivarem o desenvolvimento de capital humano de crianças pobres e, não somente apoiar os pais, assim como priorizar a entrega dos recursos às mulheres, por que estas utilizam melhor os recursos do que os homens, faz com que haja maior aceitabilidade política das transferências relacionadas à evidência de comportamento positivo dos beneficiários. Outro argumento ressaltado é o de que as condicionalidades atuam como orientador das famílias em situação de pobreza. Os argumentos mais utilizados em favor das condicionalidades consideram que o investimento das famílias no capital humano dos filhos é muito baixo e, também, a condicionalidade vinculada ao bom comportamento dos “pobres merecedores” acarreta em apoio à política de redistribuição.

Outros argumentos destacados por Rossel, Courtoisie, Marsiglia (2014), em favor das condicionalidades vinculam-se à melhoria na focalização, por tornar a política menos atrativa para os que não são elegíveis, correspondente

³⁰ Cf. Original: “la redistribución es políticamente factible sólo cuando se condiciona al buen comportamiento” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 11)

aos mecanismos que valorizam o princípio da menor elegibilidade, os testes de meio ou a comprovação da pobreza (PEREIRA, 1996); as condicionalidades contribuem para a intersetorialidade dos programas a partir do diálogo entre as agências envolvidas, fomentando visão multidimensional e multisetorial; aperfeiçoamento dos sistemas de registros únicos dos receptores.

Ao mesmo tempo em que as condicionalidades são pensadas como mecanismos de ampliação do acesso aos direitos sociais, as mesmas também, recebem críticas por funcionar por meio da lógica do intercâmbio e do contrato individual. Diferem dos fundamentos das políticas workfarianas, porém, assemelham-se às de renda mínima de inserção, onde o direito se adquire também por meio de contrato, em busca da integração social. Nesse sentido, as condicionalidades são consideradas como negação de direitos, tendo em vista que o fundamento recai sobre a “responsabilidade do Estado em garantir as condições necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida” (SILVA e SILVA; CARNEIRO, 2016a, p. 103). A conduta que se espera obter com as condicionalidades (assistência educativa ou controles de saúde) além de obrigações para toda sociedade, são também, direitos básicos inalienáveis.

Rossel, Courtoisie e Marsiglia (2014) destacam 04 situações relacionadas ao custo de oportunidade para que as famílias pobres possam cumprir as condicionalidades: 1) implementação de condicionalidades pode impor uma carga a mais aos grupos vulnerabilizados, tais como mobilidade e transporte, tempo dedicado ao cumprimento das obrigações com o Programa, o que pode contribuir para que alguma família não esteja sendo atendida; 2) custo transferido às mães em termos das tarefas e responsabilidades; 3) custos aos receptores mais vulneráveis quando/onde não existe infraestrutura de serviços sociais adequadas; 4) déficits na gestão administrativa dos programas. Outro fundamento inspira-se na ideia do “pobre merecedor”. As condicionalidades atuam como “mecanismo de educação dos pobres e cobram dos governos o controle e a punição com desligamento dos beneficiários que não cumpram com as exigências impostas” (idem).

Os referidos fundamentos podem ser identificados nos distintos PTCs da região, a partir dos objetivos estabelecidos por cada um deles: voltados para aumentar o nível de consumo das famílias; fortalecer suas capacidades humanas; ou vinculá-las à rede existente de serviços e programas sociais (CECCHINI, 2013). Tais características também se relacionam com a intensidade das condicionalidades (forte, moderadas e brandas), as quais foram sistematizadas por Cecchini e Martínéz (2011), Cecchini e Madariaga (2011), Cecchini (2013), dando origem uma tipificação de PTCs.

No caso brasileiro, as condicionalidades do Programa Bolsa Família³¹ (PBF), são compreendidas como reforço do acesso aos direitos. De acordo com o MDS (sitio oficial) o PBF estrutura-se em três eixos: complementação de renda, articulação com outras ações e,

Acesso a direitos - as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

Importante - as condicionalidades não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços. (MDS, sítio oficial - <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>)

A concepção de condicionalidade no PBF é assumida como uma possibilidade de identificar “situações de vulnerabilidade e risco social, vivenciadas pelas famílias mais pobres” e, requerer a atuação da assistência social. O que revelam os resultados sobre o acompanhamento das condicionalidades? Talvez, a grande

³¹ Livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf. Acesso em: 12 ago. 2018.

questão a que todos/as buscam resposta é saber se os impactos se devem ao efeito da renda transferida às famílias ou, à exigência das condicionalidades.

De acordo com Cecchini e Atuesta (2017, p. 9-10), CEPAL (2016a, p. 75-77), Cecchini (2013, p. 380-383) o conjunto de avaliações existentes apresentam resultados promissores no que diz respeito à diminuição de brechas sociais e à cobertura, assim como à redistribuição de renda, porém, ainda insuficiente para superar pobreza e extrema pobreza. As avaliações de impacto indicam melhoras no bem-estar da população pobre em aspectos como renda, consumo de alimentos e acesso à educação e saúde, entre outros. Destacam sobre os efeitos favoráveis dos PTCs à: capacidades humanas e acesso à educação infantil, cobertura de saúde e controles médicos (crescimento e preventivos e, também, sobre a nutrição infantil); sobre a renda das famílias pobres e, melhoria de indicadores de pobreza e consumo; redução do trabalho infantil; melhoras do “empoderamento das mães”. Carloto (2012) ressalta que as mulheres/mães são priorizadas na titularidade do direito, contudo, a razão dessa preferência, se deve à capacidade de gerenciar o recurso, para beneficiar a família, em especial, as crianças.

Assim, Cecchini (2013) ressalta “não se sabe se os impactos positivos se devem principalmente ao aumento da renda disponível das famílias pobres (‘efeito renda’) ou aos compromissos assumidos para obter as transferências (‘efeito condicionalidades’)” (2013, p. 377), tendo em vista que as pesquisas não identificam os canais onde se obtém os referidos resultados.

De acordo com Paiva et al. (2016) a evidência, no caso brasileiro, é que os impactos, especialmente educacionais, ocorrem independente das condicionalidades sobre indicadores relevantes. Para Baird et al. (2013, analisado por PAIVA et al., 2016, p. 1), “revisão sistemática que fizeram de 35 estudos, sugerem que é o nível de aplicação associado ao acompanhamento de condicionalidades que faz com que elas apresentem efeitos independentes”.

O Programa Bolsa Família

De forma sintética as condicionalidades³² do PBF, estão relacionadas aos compromissos das famílias com o objetivo de reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Na área da educação, consiste em: matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola; assegurar a frequência³³ escolar mensal de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Em caso de ausência orienta-se que a escola seja informada sobre o motivo (o programa disponibiliza uma relação de 88 motivos), para que o mesmo seja registrado e acompanhado no Sistema Presença³⁴/MEC.

Na área da saúde, as crianças menores de 07 anos, devem ser levadas para serem vacinadas conforme recomendação das equipes de saúde e para verificar o peso, e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; enquanto as gestantes devem fazer o pré-natal e realizar as consultas na Unidade de Saúde.

A gestão das condicionalidades do PBF se dá pelo Sistema de Condicionalidades (Sicon) – sistema de compartilhamento de dados, hospedado no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)³⁵, que auxilia no desenvolvimento das ações dos gestores nas diferentes instâncias da federação.

Em caso de descumprimento das condicionalidades, os efeitos são graduativos e variam de acordo com o histórico da família, registrado no Sicon. Em conformidade com informação publicitada no sítio oficial de gestão de

³² Mais informações em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades/condicionalidades>.

³³ A exigência da frequência escolar entre os beneficiários de 6 a 15 anos é superior à exigência da legislação de educação.

³⁴ Sistema criado em 2006 pelo Ministério da Educação, permite o acompanhamento individualizado de frequência escolar.

³⁵ <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/sistemas-de-gestao-e-de-informacao>

condicionalidades (<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades/condicionalidades#cond5>), os efeitos são:

- **Advertência:** a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício;
- **Bloqueio:** o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela;
- **Suspensão:** o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período;
- **Cancelamento:** a família deixa de participar do PBF.

De um efeito a outro, leva-se em consideração o intervalo de seis meses. A notificação por descumprimento (cartas e mensagens no extrato de pagamento) é realizada pelo MDS, indicando o descumprimento de algum dos compromissos, qual integrante da família o descumpriu e, o efeito aplicado, com a recomendação de que procurem a gestão do PBF no seu município.

O acompanhamento das condicionalidades se dá de forma articulada pelos Ministérios envolvidos, ou seja: o Desenvolvimento Social³⁶ (MDS), responsável pelas orientações e regulamentações relativas ao acompanhamento socio-assistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades, no âmbito dos serviços oferecidos pelo Suas e ofertados pelos Estados e Municípios; pela comunicação com as famílias do Programa e, pela aplicação dos efeitos de não cumprimento; o Ministério da Saúde (MS) e o da Educação (MEC), são responsáveis pelo acompanhamento de suas respectivas áreas, a frequência escolar e a agenda de saúde.

³⁶ Nomenclatura assumida a partir de 2016, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, quando a denominação era Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

De acordo com Relatório³⁷ sobre o PBF e Cadastro Único (SAGI), em agosto de 2018, 13.951.980 famílias receberam benefícios com valor médio de R\$188,16. O acompanhamento da frequência escolar com base no bimestre finalizado em maio de 2018, alcançou 89,7% para crianças de 06 a 15 anos, equivalente a 10.900.787 de alunos acompanhados, de um total de 12.157.944. Os jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ) o acompanhamento foi de 78,9% equivalente a 1.924.723 jovens acompanhados de um total de 2.438.562. O acompanhamento das condicionalidades da saúde, até o mês de dezembro 2017, alcançou a 77,5%, equivalente a 8.507.592 famílias, de um total de 10.981.383. No período ocorreram 231.332 efeitos por descumprimento, relativos à saúde e educação, dos quais 158.287 advertências, 37.287 bloqueios e, 226 cancelamentos. O descumprimento de condicionalidades relativo ao BVJ 16 e 17 anos (Benefício Vinculado ao Adolescente) gerou 74.595 efeitos, sendo a maioria, de 49.801 advertências, 10.920 bloqueios, 13.838 suspensões e 36 cancelamentos.

Às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, em particular aquelas que estão com o benefício suspenso, é oferecido pela rede de assistência social, o Serviço de Acompanhamento Familiar, com a finalidade de identificar a necessidade do trabalho social. O Relatório informa a existência de 15.650 famílias em fase de suspensão e, um total de 18.214 famílias com registro de acompanhamento familiar.

³⁷ Relatórios de Gestão da SENARC disponíveis no sitio web, datam do período de 2011 a 2014. A maioria das informações estão desatualizadas e, referem-se ainda ao Governo da Presidente Dilma Roussef. Os dados mais atualizados, disponibilizados pela SAGI, referem-se a dados quantitativos sobre o número de acompanhamentos, de efeitos por descumprimento e recursos realizados. Outras análises podem ser encontradas na publicação de 2013, comemorativa do 10º aniversário do PBF. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Livros/Bolsa10anos.pdf. Acesso em: 22 mai. 2018.

Análises sobre impactos do PBF, divulgados pela Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza³⁸ (*World without Poverty*, WWP), relativas ao período 2008-2012, a partir de sistematização de dados secundários de diversas pesquisas, revelam:

a) *Sobre o desempenho escolar:*

- ▶ 75,6% dos estudantes receptores do PBF que concluem a educação básica estão no grupo de idade esperado (15 anos ou menos), enquanto o percentual dos demais alunos da rede pública é de 79,4%. Destaque à região nordeste, onde esse percentual se inverte e, 71,3% dos estudantes receptores do PBF terminam o ciclo básico em até os 15 anos, frente a 64% dos demais alunos da rede pública;
- ▶ Crianças vinculadas ao PBF apresentaram uma progressão escolar equivalente a 6% superior às crianças do mesmo perfil econômico, não vinculadas ao PBF;
- ▶ Estudo do IPEA demonstra que entre alunos do CadÚnico, os receptores do PBF têm menor probabilidade em 11%, de repetir curso, em relação aos não receptores do PBF. Também revela que os alunos beneficiários que cumprem as condicionalidades de educação, têm 40% menos probabilidade de repetência;
- ▶ Entre 2010 e 2012 a aprovação consecutiva no ensino médio, diz que 52,2% dos alunos beneficiários do PBF, matriculados no 1º ano do

³⁸ WWP uma parceria interinstitucional firmada em 2013 entre o Banco Mundial, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) do Brasil – antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desde 2018 o site é administrado exclusivamente pelo MDS Disponível em: <http://www.org.br/publicacao/resultados-e-impactos-das-condicionalidades-do-bolsa-familia-na-educacao/>. Acesso em: 22 mai. 2018.

ensino médio para o período, tiveram aprovação consecutiva, enquanto o mesmo resultado foi alcançado por 39,4% dos não beneficiários;

- ▶ Resultados da Prova Brasil informam que beneficiários do PBF, em média, tem rendimento inferior aos não beneficiários.

b) Sobre a frequência e abandono escolar

- ▶ Registra-se aumento da frequência escolar em 4%, das crianças de 7 a 15 anos beneficiarias do PBF, em relação aos não beneficiários;
- ▶ A taxa de abandono escolar é menor entre os beneficiários do PBF (2,8%), em relação aos não beneficiários (3,2%), tanto na educação básica como na média (7,4% e 11,3% respectivamente). Na região nordeste o percentual de abandono é ainda menor, sendo no ensino básico (3,8% e 7,3%) e no ensino médio (7,7% e 17,5%) entre beneficiários e não beneficiários do PBF;
- ▶ Os alunos acompanhados pelo Sistema Presença, comparados aos demais estudantes da rede pública, sinalizam que: os beneficiários do PBF abandonam menos a escola, apresentam maior índice de aprovação a partir dos últimos anos de educação básica, maior índice de aprovação no ensino médio;
- ▶ O efeito agregado da transferência do PBF aumenta tanto a frequência escolar como a participação laboral, sendo que o maior impacto, entre os jovens de 15 e 17 anos. Da mesma forma, destaca-se o impacto nas diferenças de gênero, tendo em vista existência de estudos sobre o efeito positivo no sexo feminino.

Considerando os itens precedentes, onde foram destacadas as principais tendências no campo da proteção social, o papel ocupado pelos PTCs e as distintas concepções, argumentos e fundamentos relativos às condicionalidades dos

PTCs, passamos à manifestação dos cursistas da Iniciativa EPDS, considerando sua vivência no cotidiano escolar e a participação no curso que se dedicou a aprofundar os conhecimentos e debates sobre pobreza, desigualdades e sua relação com a política educacional e demais políticas sociais.

Compreensões dos/as cursistas EPDS sobre o uso de condicionalidades no PBF

Esse item tem o objetivo de identificar as distintas compreensões dos/as cursistas da Iniciativa EPDS sobre sua concordância ou não e, fundamento, quanto ao uso de condicionalidades no PBF.

Após a aula presencial realizada em 19 de março 2018, sobre o tema que dá início ao módulo, Pobreza e Cidadania, foi apresentada como atividade de pesquisa aos cursistas a seguinte questão:

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 6º, afirma: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidades e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90).

O que você acha da exigência do cumprimento de condicionalidades ou realização de compromissos, por parte das famílias em situação de pobreza, que estão inscritas no CadÚnico, como critério para que tenham acesso ao Programa Bolsa Família?

Foram indicadas 03 opções (1 - concordo, 2 - discordo, 3 - tenho dúvida) com a orientação para argumentação quanto ao posicionamento relativo à opção escolhida.

De um total de 378 cursistas com participação efetiva, 184 cursistas (48,67%) participaram da pesquisa e suas respostas foram agrupadas a partir da identificação com cada uma das opções e, em seguida, analisadas, preservando-se o anonimato dos participantes. Foram obtidas as seguintes respostas:

opção 1: 87 respostas; opção 2: 35 respostas; opção 3: 42 respostas. Necessário ressaltar que 20 cursistas responderam a questão sem identificação da opção, contudo, o conteúdo dos argumentos, apresentava identificação com as opções indicadas, de modo que as mesmas foram incorporadas às demais: 11 respostas apresentam conteúdo que se identifica com a opção 1; 08 com a opção 02; 01 com a opção 03. Assim, as aglutinamos e temos o seguinte resultado: 1) 98 cursistas (53,26%) manifestam concordância com o uso de condicionalidades; 2) 43 discordam (23,36%); 3) 43 manifestam ter dúvida (23,36%). Vejamos os argumentos³⁹ apresentados para cada opção:

Opção 1 – Concordo: 53,26% dos/as cursistas que responderam à consulta, manifestam-se favoráveis às condicionalidades, cujos argumentos fazem referência à lógica de funcionamento do PBF, quanto a: compreensão da corresponsabilidade e papel entre a responsabilidade das famílias em cumprir as obrigações e a responsabilidade do Estado em assegurar o acesso, a melhoria e ampliação dos serviços. Tais argumentos corroboram com a tese do PBF, de que as condicionalidades contribuem para romper com a transmissão intergeracional da pobreza. Destaca-se a compreensão sobre a importância da condicionalidade como direito, ao mesmo tempo em que se elabora a crítica em relação a ausência de responsabilização do Estado, não restando opção à população senão, a de acessar via condicionalidade. Sobressai, também, a compreensão da condicionalidade como imposição moralista, inspirada na ideia do pobre merecedor, onde assume o papel de educação dos pobres

Nessa perspectiva os argumentos podem ser agrupados da seguinte forma:

- a) Condicionalidade como corresponsabilidade, onde se sobressai a identificação da condicionalidade a partir de critério político, tais como: justiça, transparência, seriedade, legitimidade, orçamento limitado,

³⁹ Foram destacadas algumas das manifestações dos/as Cursistas, de modo a contemplar as distintas concepções entre os/as mesmos/as.

eficiência; e também, o critério técnico: mudança de comportamento dos/as beneficiários/as, participação, acesso a direitos, permanência na escola.

“A questão das condicionalidades é primordial para que o programa seja justo e isento uma vez que entendo que sem critérios poderíamos cometer injustiças como acontece em outras situações em diferentes benefícios destinados as pessoas mais humildes, pois existem sempre aproveitadores que usufruem sem ter direito ao benefício prejudicando os mais necessitados”.

“As condicionalidades estão vinculadas a outras políticas públicas, por exemplo, saúde, educação, como isso, é importante que as famílias estejam com a vacina de seus filhos atualizada, a frequência escolar, a atualização cadastral, porque isso dá mais legitimidade a esse programa”.

“Demonstra que é um programa sério em que a família assume junto com o governo federal e são de fundamental importância para a manutenção do programa, que devem ser cumpridas”.

“É necessário exigir dos beneficiários que se engajem em ações em benefício próprio, e de suas famílias, para que saiam da situação de pobreza. Porém o Estado deve cumprir o seu dever de criar condições para que as famílias executem sua contrapartida. Caso contrário, serão as famílias em situação de maior vulnerabilidade as primeiras excluídas do Programa, seja pela dificuldade de acesso à escola, aos serviços de saúde ou a ambos”.

“Concordo plenamente com as condicionantes. Mesmo sabendo que é um direito social - a educação, a saúde, a alimentação ... e que direito é direto, que o Estado tem a obrigação de proporcionar isso aos cidadãos, compreendo que as condicionantes se fazem necessárias. Baseio-me numa realidade profissional para defender as condicionantes: há uma preocupação, principalmente das mães em manter seus filhos na escola, há uma prevenção da exploração do trabalho infantil para complementação de renda. Os filhos são retirados dos semáforos para frequentar a escola, justamente porque há uma condicionante referente à frequência escolar”.

“Considerando que ainda não há na nossa sociedade o compromisso com a educação, afinal é preciso uma mudança de mentalidade/cultura/educação para que isso aconteça. Faz-se

necessário atrelar este benefício em questão a condicionalidades para que durante este período, os profissionais da assistência social (executores do programa) possam trabalhar a sensibilização das famílias para que entendam que este investimento a longo prazo (educação, escola, estudo) pode proporcionar mudanças significativas no futuro da família, mostrando novas perspectivas e quebra do ciclo de pobreza extrema”.

“Acho essencial, uma vez que o Estado solicita uma contrapartida das e dos cidadãos que, na verdade, é uma forma de controle para que mais políticas públicas alcancem os deveres mínimos por ele mesmo estabelecidos na constituição cidadã de 1988 em seu artigo de direitos sociais. Condicionar o benefício do bolsa família à, entre outros, matrícula escolar, é uma forma de exigir do cidadão que ele acesse direitos que lhes são inalienáveis”.

“Atualmente, nenhuma família tem o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem antes ser acompanhada pela assistência social. Considero relevante o cumprimento de algumas condicionalidades, pois podem ser reveladoras de situações de vulnerabilidade e risco social”.

- b) Defesa da condicionalidade, como forma de assegurar que a criança esteja na escola, no entanto, destaques sobre a desresponsabilização do Estado no sentido de assegurar educação de qualidade, caracterizando a precarização do Estado, direitos inexistentes, banalizados, de baixo valor.

“Concordo, pois acredito que participar da escola deveria ser algo prazeroso e transformador na vida de uma criança, no entanto a exigência do Estado nesta frequência é, a meu ver, puramente quantitativa, não há de fato uma responsabilidade do Estado em ofertar uma educação de qualidade no sentido de que, a escola é sucateada, os/as profissionais estão doentes e desvalorizados, muitas vezes compram materiais básicos com o próprio salário, então me pergunto, qual a necessidade dessa criança frequentar um lugar como esse? Concordo que seja garantido à essa criança uma educação de qualidade, concordo que estas crianças tenham condições de acesso e de permanência na escola para desenvolver suas aprendizagens”.

“Embora a CF/1988 no Art.6º afirme os direitos supracitados, que é um documento importante para sua materialização, na realidade contextual da maioria das famílias beneficiárias do PBF, esses direitos básicos são inexistentes, por isso, banalizados. Como posso entender a relevância da educação, da saúde e a alimentação de qualidade, por exemplo, se estou historicamente habituado a viver sem esses direitos. Como avaliar aquilo que nunca tive? Para muitos, sair de “guetos”, deslocar-se com a prole requer todo um aparato de preparação (procurar o documento das crianças, higienizá-las, etc., normalmente esses “preparativos” são reservados, unicamente às mulheres. Depois o difícil exercício de buscar essas instituições públicas, e ser discriminado por sua condição material, e também, limitação de vocabulário e capacidade de se expressar de forma objetiva. Portanto esses traumas, associado à falta de referência de sucesso escolar na família, afastam a população menos favorecida economicamente desses serviços essenciais. Mas, são eles a possibilidade de superar esse quadro crônico é praticamente nulo. As condicionalidades formam um vínculo de compromisso, onde os beneficiários tem responsabilidades a cumprir, uma espécie de “toma lá, dá cá””.

“[...] Posso dizer diante da minha experiência que na questão das faltas (que é uma das condicionalidades), o programa atinge sua meta. Acredito sim, que deve haver mecanismos de controle. Não sou a favor do programa, tenho as minhas dúvidas a respeito da eficácia do Programa, porém tenho que admitir que as crianças assistidas pelo programa, frequentam as aulas”.

c) Atitudes relacionadas ao merecimento

“As condicionalidades são as responsabilidades que as famílias precisam assumir para que continuem a receber os benefícios do PBF. Acredito que elas são de extrema relevância, pois tais exigências, por si só já sanam problemas relacionados a saúde e educação efetivando então os direitos sociais dos indivíduos conforme rege a nossa Constituição”.

“Após experiências e vivências em escolas públicas vejo quando há a necessidade de contrapartidas para que não se fundamentem apenas em frequência escolar, mas em rendimento do aluno

e cursos que possam capacitar os pais para o trabalho para que os benefícios atinjam o fim para que foram propostos”.

“Acredito que esses critérios são necessários para que se tenha um controle maior a respeito de quem realmente tem direito à participação no programa”.

“Condicionar o recebimento do Bolsa Família a frequência da criança na escola, não traz malefício algum e pode até evitar situações em que as famílias não cumprem com suas obrigações legais”.

“Uma contrapartida é necessária pra propor mudança de mentalidade uma vez que é uma medida de acesso e não um benefício continuado”.

Opção 2 – Discordo: 23,36% dos/as Cursistas manifestaram discordância quanto ao uso de condicionalidades no PBF, considerando-a uma negação de direitos, sobre os quais não se deve impor condicionante ou contrapartidas. Nesse sentido, a maioria argumenta que o acesso às políticas constitui um direito, portanto, dever do Estado, associando-se à perspectiva teórica dos direitos.

“As condicionalidades acabam dificultando que o/a beneficiário/a saia do programa uma vez que o cumprimento de compromissos também acaba se dando em uma ordem perversa. Os serviços públicos oferecidos não conseguem atender a população de forma minimamente satisfatória já que vem sendo sucateados e negligenciados, governo após governo. Observamos alguma mudança nos governos Lula/Dilma, mas ainda insuficientes para abarcar a demanda da população, promovendo qualidade de vida, melhora das condições de saúde, lazer, etc.”

“Acredito que este tipo de exigência funciona mais no sentido de subjugar o pobre e humilhá-lo em sua condição já tão desgastada. É como se o poder público deliberadamente dissesse ao pobre que ele não tem condições intelectuais de entender a importância da educação para seus filhos, por exemplo. Trata-se de uma violência simbólica que é vendida como garantia do direito à educação. Mas só funciona para o pobre porque, seguindo essa lógica, essa seria a parcela da população que precisaria desse tipo de tutela do Estado”

“Discordo, porque como está expresso na Constituição, a assistência aos desamparados configura-se um direito assim como os demais (saúde, educação e alimentação). Seguindo esta lógica assim como os demais direitos, que por se configurarem direito não possuem nenhuma condicionalidade para seu usufruto a assistência prestada também não deveria ter. Antes da criação do SUS o direito a saúde era cerceado, pois apenas uma parcela da população contribuinte que recebia tratamento nos hospitais públicos. Essa ideia afetou diretamente a muitos brasileiros que por conta de não preencherem um dos condicionantes (contribuir para a previdência) ficavam de descobertos da assistência. Portanto as condicionalidades, assim como nesses casos estabelecidas para o recebimento dos direitos penaliza justamente as classes mais vulneráveis. Que encontram-se alienadas com relação aos mesmos”.

“Acredito que exigir condicionalidades para garantir direitos que já são garantias é incoerente e mostra a perversidade do Estado ao lidar com as pessoas que já estão à margem da sociedade. Como exigir frequência escolar se os funcionários da empresa de transporte entram em greve impossibilitando as crianças de chegarem a escola? Como exigir que venha a escola se não tem uma blusa de manga para os tempos de frio? Como pessoas que estão com dor de dente, de barriga, de cabeça (e não conseguem atendimento nos hospitais) podem cumprir condicionalidades? E mais é um acordo unilateral. Porque o Estado também não é punido, com rigor, quando descumpre suas obrigações?”.

“Discordo, pois acredito que o indivíduo que faz jus ao benefício já está em condições miseráveis e degradantes e ainda tem que passar por essa “moralização” que é imposta pelo Estado para que receba o benefício”.

“Discordo porque a condição de ser beneficiário de um programa minimalista como é o PBF não deveria existir. Ser beneficiário do programa e realizar com contrapartida uma exigência do Estado apenas reflete a visão preconceituosa e imoral do aparelho estatal sobre as famílias pauperizadas, reforçando o estigma de subalternidade, de incapacidade, do não-cidadão”.

“Entendo a necessidade de que as crianças que estão em situação de pobreza e extrema pobreza acessem as políticas de educação e saúde, porém pesar deste ser o discurso público em torna das condicionalidades ele mascara a real intencionalidade de culpabilização e responsabilização da família além de reproduzir

sobre o beneficiário a imposição de contrapartida para o recebimento do benefício”.

“Acho uma vergonha, as famílias têm que estar praticamente na lama pra corresponderem às exigências estabelecidas ao CadÚnico, uma vez que é obrigação do Estado oferecer o básico para uma vida digna, assim está na Lei máxima do nosso país”.

Opção 3 – Tenho dúvida: 23,36 % dos/as Cursistas manifestaram ter dúvidas quanto ao uso de condicionalidades no PBF. Entre os argumentos apresentados, localiza-se o conflito/contradição: entre o acesso ao direito, de forma incondicional e a exigência da condicionalidade; entre a condicionalidade e o direito violado; entre a condicionalidade e o seu efeito quanto à permanência na escola; entre a condicionalidade e sua eficácia quanto aos propósitos anunciados; entre a condicionalidade e o compromisso que as famílias já exerciam antes mesmo do benefício; entre o direito, a condicionalidade e a possibilidade de identificação das situações que os distanciam da escola; entre a condicionalidade impositiva e ausência de investimento do Estado no sentido de tornar a escola atrativa; entre a condicionalidade como dever e seu impacto em relação à educação e saúde; a necessidade de aprofundar o debate para posicionar-se, entre outros. Alguns recortes entre as manifestações dos cursistas:

“Como se trata de garantias de direitos, tenho dificuldades de compreender as condicionalidades estabelecidas para ter acesso ao PBF”.

“Algumas famílias são violadas em seus direitos a esses mesmos condicionantes, como podem então ser cobrados por não cumprirem com os mesmos?”.

“Tenho dúvidas, pois acredito que é necessário estabelecer critérios para o acesso, mas em contrapartida, como fazer tais exigências uma vez que não são garantidos na prática os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, ao trabalho, a moradia, ao transporte, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidades e à infância, a assistência aos desamparados?”..

“Eu discordo da condicionalidade por ser um direito. Mas entendo o benefício da condicionalidade de frequência escolar para

muitas famílias como meio de ajudar as famílias que têm dificuldade com filhos que não querem ir à escola. No entanto, tenho dúvidas, quanto à eficácia desse suposto benefício”.

“Eu concordava até uma semana atrás, mas confesso que agora estou em dúvida. Partindo-se da concepção de cidadão, a um direito não deve ser exigido qualquer tipo de contrapartida, o fato único de ser cidadão é pressuposto para a garantia de direitos. Deve-se romper com a lógica da “troca” na política de assistência social. As famílias devem ser atendidas nos serviços com os benefícios sem precisarem cumprir com determinadas exigências. No entanto, ao serem beneficiárias ou acessarem a política, elas esbarram nas condicionalidades. Essa lógica reproduz a ideia de meritocracia, em que os cidadãos sempre devem fazer por merecer. O fato de exigir condicionalidades no PBF não provoca uma prática cotidiana diferenciada para os (as) beneficiários (as). Acredito que, antes do recebimento do benefício do PBF, muitos já tinham o costume de manter os filhos na escola e fazer o acompanhamento com vacinação e pesagem”.

“[...] Realmente é difícil falar em (condicionalidades) quando os alunos não conseguem ir às escolas, pois essas mazelas da questão social continuam e o PBF não chega perto dessas situações, o ser humano para ser acompanhado tem que partir de um todo, portanto, o fato deles não estarem sendo frequentes nas escolas pode dizer muitas coisas e mostrar várias ocorrências. Exigem muito dos pobres e pouco ou quase nada se faz por eles”.

“Existe uma condicionalidade impositiva, mas sem uma preocupação com a conscientização da importância dessa condição. O próprio Estado não cumpre com sua parte que é tornar essa condicionalidade mais interessante, com a estruturação das escolas. Levar o aluno para a escola e fazer com que ele queira ficar lá”.

“Minha dúvida gira em torno da relação dicotômica que as condicionalidades geram, pois no PBF, saúde e educação são ao mesmo tempo dever e direito. Aí me pergunto: Será que se não houvesse as condicionalidades o programa geraria os efeitos positivos que gera como, por exemplo, na diminuição de índice de evasão escolar e melhora nos cuidados com a saúde, principalmente na primeira infância? As condicionalidades contribuem para a melhora na saúde e na educação, embora não as garanta”.

“Devido às discrepâncias decorrentes de contradições existentes no processo”

“Preciso ler mais sobre o assunto”.

“[...] Preciso de mais reflexões hoje, mesmo minha tendência é discordar. Preciso fundamentar melhor esse meu possível posicionamento”.

Um balanço possível: entre o direito e a condição; a oportunidade e o resultado; avanços, mas nem tanto ...

O esforço expresso nas distintas compreensões dos/as Cursistas reflete o debate e as tensões existentes na sociedade de um modo geral. Pode-se identificar a presença das duas perspectivas teóricas no interior do debate, conforme destacado, qual seja, a teoria do capital humano e a perspectiva do direito. Nas três opções comentadas, observa-se a referência ao papel contraditório do Estado e da política de transferência de renda focalizada na extrema pobreza.

Como destacado no primeiro item desse trabalho, falar de proteção social, no estágio atual do capitalismo financeirizado, é constatar a tendência das políticas sociais que têm como pedagogia a política do indivíduo, como denominou Castel [ainda que se referisse à realidade francesa] em lugar da solidariedade coletiva, se impõe uma exigência de responsabilização pessoal (2014, p. 9).

Medeiros, Britto e Soares (2007) nos auxiliam no sentido de problematizarmos as concepções, fundamentos e argumentos: “Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes no debate?” (p. 14). Na verdade, como afirmam, elas têm em seu interior, a natureza política e de juízo de valor. Ela se relaciona à ética do trabalho, por meio da qual “ninguém pode receber uma transferência do Estado — especialmente os pobres — sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na

sociedade” (p. 14). Tal característica não se constitui em uma particularidade brasileira, mas sim, presente em programas de outros países e, inspira-se na ideia do pobre merecedor. As condicionalidades são consideradas legítimas como mecanismo de educação dos pobres.

Se, nos primórdios do capitalismo, o acesso aos direitos derivava-se do trabalho, por meio dos seguros sociais, portanto, destinada aos trabalhadores capazes; as prestações monetárias, por meio da assistência social, deveriam destinar-se aos “incapazes” para o trabalho. Como afirma Boschetti (2016) as duas políticas destinam-se a amparar aspectos ou manifestações de um mesmo fenômeno, qual seja, a relação do homem com o trabalho, o que produz uma dupla caracterização:

É a obrigação do trabalho (assalariado ou não) que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem ou não o exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais monetarizadas. (p. 103).

Os PTCs de um modo geral incorporam trabalhadores em condições de trabalhar, rompendo com a categorização, capazes e incapazes, contudo, “trata-se de um fenômeno aparente, que esconde importantes contradições que reeditam a tensão entre trabalho e assistência e reforçam a primazia do trabalho a qualquer custo” (BOSCHETTI, 2016, p. 165), na medida em que vários são os mecanismos utilizados, tais como as condicionalidade ou contrapartidas que buscam “ativar” os trabalhadores, como pode ser verificado com o crescimento das ações que levam às “portas de saída”, tais como a inclusão laboral e produtiva.

Têm crescido em importância e preocupação, a articulação entre transferências monetárias e melhor inclusão laboral. No caso brasileiro, como o PRONATEC, Programa Progredir, visando o acesso ao microcrédito, qualificação profissional e ao mercado de trabalho.

As condicionalidades como exercício de direitos, vinculada ao desenvolvimento do capital humano, aposta na cultura do esforço familiar no que diz respeito à educação e saúde de seus integrantes, buscando reforçar o vínculo entre direitos e obrigações. As qualidades humanas, de acordo com a teoria do capital humano, podem ser empregadas como “capitais” na produção e as pessoas aumentarem sua produtividade e, conseqüentemente, relacionando nível educativo, salário e superação da condição de pobreza. No entanto, como já ressaltado, Castell alerta: “é legítimo e até mesmo necessário do ponto de vista da democracia, atacar o problema das “baixas qualificações” [...] Mas é ilusório deduzir daí que os não-empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade. (CASTEL, 1998, p. 521).

Os indicadores apesar de positivos são, como afirma Lavinas (2014) “um analgésico, ele alivia os sintomas. Não corrige as desigualdades, nem investe na cidadania e na construção de uma sociedade igualitária”. A partir dessa compreensão, resgatamos o ponto convergente entre os três grupos de respostas dos/as cursistas, que localizam a partir de suas vivências e acompanhamento da vida escolar em seu cotidiano, a responsabilidade do Estado no sentido de assegurar direitos de cidadania, em contraposição à “proteção condicionada”, a ativação das pessoas, das prestações e sistemas, como nos diz Barbier (2014).

Referências

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, v. 88, p. 35-50, abr. 2006. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf. Acesso em: 28 jun. 2018.

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Orgs). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto, 2009, p. 276-340.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*. Luta contra a Pobreza. Panorama Geral. Washington, D. C., 2001 Disponível em: <http://web.worldbank.org>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BARBIER, Jean-Claude. Para un balance del workfare y de la activación de la protección social. In: CASTEL, Robert; DUVOUX, Nicolas (Dirs.). *El poverir de la solidaridad*. Trad. Pablo Betesh. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Nueva Visión, 2014, p. 37-56.

BEHRIN, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social. Fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Biblioteca básica de Serviço Social, v. 2.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Em defesa da política de assistência social e o trabalho do assistente social. *CFESS Manifesta. 2º Seminário Nacional sobre O Trabalho do Assistente Social na Política de Assistência Social*. Brasília: CFESS, 2018. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/manifesta>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. IBGE. *As entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94686.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. IBGE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010. Estudos e Pesquisas Informação Económica*, n. 20. Rio de Janeiro: IPEA, IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. MDS. *CENSO Suas 2016*. Análise dos componentes sistêmicos da Política de Assistência Social. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2016/index.html. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. MDS. SAGI. *Relatórios de Informações Sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único*. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>. Acesso em: 20 mai. 2018.

CARLOTO, Cassia Maria. Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 18, n. 2, p. 121-130, jul./dez., 2012.

CARUSO, Pablo Ignacio. *Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de lucha contra la pobreza en América Latina*. Con énfasis en el caso argentino. Centro Interdisciplinario para el estudio de política públicas – CIEPP. Buenos Aires, Documento Trabajo n. 38, febrero 2003, 35 p. Disponível em: <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2038.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2018.

CASTAÑEDA, Tarcisio; LINDERT, Kathy. *O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos*. Social Protection Unite. Banco Mundial. (Séries sobre Redes de Segurança Social). Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0526Portuguese.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2018.

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

CASTEL, Robert. Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad. In: CASTEL, Robert et al. *Individuación, precariedad, inseguridad*. Buenos Aires: Paidós, 2013.

CASTEL, Robert. De la protección social como derecho. In: CASTEL, Robert; DUVOUX, Nicolas (Dirs.). *El povenir de la solidaridad*. Trad. Pablo Betesh. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Nueva Visión, 2014, p. 7-20.

CECCHINI, S; MADARIAGA, A. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la CEPAL*, n, 95, 2011. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 20 mai. 2018

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 20 mai. 2018.

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 297-304. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. *Serie Políticas Sociales*, n. 224. CEPAL. Naciones Unidas, Santiago, jun 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf. Acesso em: 20 mai. 2018.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina 2016*. Aciones Unidas, 2017. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 10 jun. 2018.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina 2015*. Naciones Unidas, 2016. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 10 jun. 2018.

CEPAL. *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre el Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Montevideo (LC/CDS.2/3), 2017a. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 20 mai. 2018.

CEPAL. *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. (Conferencia Regional sobre el Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de nov. 2015). (LC.L/4056/Rev.1), 2016a. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 20 mai. 2018.

CEPAL. *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014. (LC/L.3925). Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 15 ago. 2018.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa bolsa família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 297-304. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

COADY, David; GROSH, Margaret; HODDNOTT, John. *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias*. Washington, D.C., Banco Mundial: IFRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentares), 2004.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Los programas de transferencias con Corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. In: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México : SEDESOL, 2006, p. 85-136.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Trad. Francisco Ramos. Barcelona: Ariel, 2000.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Panorama General. Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial. Washington, DC. 2009.

FRIGOTTO, Gaudencio. Capital Humano. In: Pereira, Isabel Brasil; LIMA, Julio César França (Orgs.). *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*. Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio: Rio de Janeiro, 2009, p. 44-50 Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Capital_Humano_-_rec.pdf. Acesso em: 24 ago. 2018.

GARCÉS, Laura Eugenia. *Políticas Sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2017.

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Rev. Fac. Nac. Salud pública*, vol. 21, n. 1, 73-106, 2003. Universidad de Antioquia. Colombia. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12021106>. Acesso em: 24 ago. 2018.

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial. Documento de Trabajo sobre la Protección Social, n. 006, 2000, Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: *Temporalis 3*. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, jan./jun., 2001, p. 09-32.

IBARRARÁN, Pablo; CUEVA, Pedro. Condicionalidades para el desarrollo de capacidades. In: IBARRARÁN, Pablo; MEDELLÍN, Nadan; REGALIA, Ferdinand; STAMPINI, Marco. *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

KEELEY, Brian. *Capital humano: Cómo influye en su vida lo que usted sabe*, Esenciales OCDE, Ediciones Castillo S.A. de C.V., México, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264064652-es>. Acesso em: 20 ago. 2018.

LAVINAS, Lena. *Bolsa Família é positivo, mas insuficiente*. Entrevista a Heloisa Villela. Jornal Digital Viomundo, em 07/05/2016. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/politica/lena-lavinas-bolsa-familia-e-positivo-mas-tambem-serve-a-financeirizacao.html>. Acesso em: 28 ago. 2018.

LO VUOLO, Rubén. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Ed. Altamira, 2001.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no brasil. *NOVOS ESTUDOS – CEBRAP*, v. 79, p. 5-21, nov. 2007.

MORENO, Luis. “Estado del Bienestar y ‘mallas’ de seguridad”. In: MORENO, Luis (Ed.). *Pobreza y exclusión: la “malla de seguridad” en España*. Consejo Superior de Investigación Científica. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 2001, p. 17-50.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. *Revista em Pauta*. n. 20, p. 127-139, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política. Uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social moderno. In: *Trabalho e Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, v.II.

ONU. *Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas 54/254*. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares54254.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

PAIVA, Luis Henrique et al. O efeito do acompanhamento das condicionalidades em indicadores educacionais: evidências do Programa Bolsa Família. In: Centro Internacional de Políticas para o crescimento Inclusivo. *ONE PAGER 322*, 2016. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP322PT_O_efeito_do_acompanhamento_das_condicionalidades_em_indicadores_educacionais.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

PAIVA, V. Sobre o conceito de “Capital Humano”. *Cadernos de Pesquisa*, n. 113, julho 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/n113/a10n113.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

PAUTASSI, Laura. Estabilización, ajuste estructural y Derechos Sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico. En Courtis, C. (comp.). *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*. Buenos Aires, Eudeba marzo de 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. Política social no capitalismo em crise: desafios atuais e guerra de classe. *Leste Vermelho*. Revista de Estudos Críticos Asiáticos, v. 2, n. 1, abril 2016. Disponível em: <http://www.lestevermelho.org/revista/index.php/lestevermelho/article/view/19/38>. Acesso em: 26 ago. 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social entre o direito e o mérito: velhas apologias revisitadas. *Revista Política social e desenvolvimento*, v. 4, p. 19-25, 2014. Disponível em: <https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista04.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez., 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. In: *REN, Revista Econômica do Nordeste*. Volume 40, Nº 03, p. 411-427, Jul./Set., 2009. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1140>. Acesso em: 20 ago.2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, C.R.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

ROBLES, Marcos; RUBIO, Marcela G. Rubio, Marco Stampini. *¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?* / (Resumen de políticas del BID; 246), Octubre, 2015.

ROSSEL, Cecilia; COURTOISIE, Denise; MARSIGLIA, Magdalena. *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia Apuntes a partir del caso del Uruguay*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, nov. 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37328/S1420825_es.pdf?sequence=1. Acesso em: 29 ago. 2018.

SCHULTZ, T. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Tradutor: Marco Aurelio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; CARNEIRO, A. M. Condicionalidades no Bolsa Família: controvérsias e realidade. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. (Org.). *O Bolsa Família: verso e reverso*. Campinas: Papel Social, 2016a, v. 1, p. 101-116.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. (Coord.). *O Bolsa Família: Verso e Reverso*. Campinas: Papel Social, 2016a.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. (Org.). *O Mito e a Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina. Estudo comparado de Programas de Transferência de Renda no Brasil, Argentina e Uruguai*. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. (Org.). *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014.

SOJO, Ana. *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Libros de la Cepal, n. 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

STEGER, M.; ROY, R. *Neoliberalismo. Una breve introducción*. Trad. Paloma Tejada Caller. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

STEIN, Rosa Helena. La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social. *SER Social*, v. 19, n. 40, p. 49-68, set. 2017. Disponível em: http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/SER_Social/article/view/14671. Acesso em 15 ago. 2018.

STEIN, Rosa Helena. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Tese (Doutorado sobre as Américas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. (Revisão teórico-conceitual). *Serviço Social e Sociedade*, ano XVII, n. 54, p. 75-96, jul. 1997.

TELES, A.; STEIN, R. H. Programas de transferência de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso? In: YANNOULAS, S. C. (Coord.). *Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 193-211.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. *CADERNO CRH*, n. 30/31, p. 85-110, jan./dez., 1999. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18704/12077>. Acesso em 15 set. 2018.

TONET, Ivo. Qual política social para qual emancipação? *SER Social*, v. 17, n. 37, p. 279-295, 2016. Disponível em: http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/SER_Social/article/view/13432. Acesso em: 15 set. 2018.

TONET, Ivo. Cidadania ou emancipação humana. In: *Espaço Acadêmico*, n. 44, 2005, 4 págs. Disponível em: http://ivotonet.xp3.biz/arquivos/CIDADANIA_OU_EMANCIPACAO_HUMANA.pdf. Acesso em: 15 set. 2018.

WACQUANT, Loïc. El matrimonio entre el workfare y el prisonfare en el siglo XXI. *Astrolabio. Nueva Época*, n. 9, p. 185-205, 2012. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/>. Acesso em 15 set. 2018.

WILLIAMSON, John. Revisión del Consenso de Washington. In: EMMERIJ, Louis; NUÑEZ del ARCO, José (comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, pp. 51-65.