

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

*Luiz Claudio de Almeida TEODORO¹
Carlos Eduardo de OLIVEIRA²*

Resumo

Enquanto um pré-requisito para outros direitos, a educação é considerada como um direito genuíno da Cidadania. No entanto, a história da educação no Brasil é marcada pelo elitismo e exclusão. O Estado Brasileiro só irá reconhecer a educação como direito de todos na constituição de 1934. Porém, somente após a constituição de 1988 o país alcançou avanços significativos na área. As políticas de assistência educacional e social são fundamentais para esse avanço, sobretudo na garantia da inclusão dos mais pobres. O objetivo deste trabalho é analisar como o Programa Bolsa Família, através da condicionalidade em educação, pode ser um elemento importante na quebra intergeracional da exclusão educacional e da pobreza. A condicionalidade cumpre um papel estratégico para o desenvolvimento da cidadania no país.

Palavras-chave: Educação. Bolsa Família. Cidadania.

1 Pós Doutorando no Departamento de Sociologia da UFMG, Doutor em Ciências Sociais, Professor do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia do CEFET MG. ORCID: orcid.org/0000-0003-1782-413X.

E-mail: luiz_teodoro@yahoo.com.br.

² Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Assessor Parlamentar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. ORCID: orcid.org/0000-0002-5328-7856.

E-mail: carlofefesos@gmail.com.

THE IMPORTANCE OF EDUCATION IN THE CITIZENSHIP BUILDING: AN ANALYSIS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

Luiz Claudio de Almeida TEODORO
Carlos Eduardo de OLIVEIRA

Abstract

As a precondition for other rights, education is a genuine right of Citizenship. However, the Brazilian education history is shaped by elitism and exclusion. Education as a universal right was solely recognized by the State in the 1934 constitution. However, significant advances in the area were only achieved after the 1988 constitution. Educational and social assistance policies are essential to this advancement, especially in ensuring the inclusion of the poorest. The aim of this work is to analyze whether The Bolsa Família Program, by means of its education conditionality, can be an important element for the intergenerational break of educational exclusion and poverty. Conditionality plays a strategic role for the citizenship development in the country.

Keywords: Education. Bolsa Família. Citizenship.

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN LA CRONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Luiz Claudio de Almeida TEODORO
Carlos Eduardo de OLIVEIRA

Resumen

Como requisito previo para otros derechos, la educación se considera un auténtico derecho de la Ciudadanía. Sin embargo, la historia de la educación en Brasil está marcada por el elitismo y la exclusión. El Estado brasileño solo reconocería la educación como un derecho de todos en la constitución de 1934. Sin embargo, fue solo después de la constitución de 1988 que el país logró avances significativos en el área. Las políticas de asistencia educacional son fundamentales para este avance, especialmente para asegurar la inclusión de los más pobres. El objetivo de este trabajo es analizar cómo el Programa Bolsa Família, a través de la condicionalidad en educación, puede ser un elemento importante en la ruptura intergeneracional de la exclusión educativa y la pobreza. La condicionalidad juega un papel estratégico para el desarrollo de la ciudadanía en el país.

Palabras clave: Educación. Bolsa Família. Ciudadanía.

Introdução

O Direito à Educação Escolar é uma garantia constitucional em praticamente todos os países do mundo, o que não significa que o debate sobre o tema seja obsoleto. Ao contrário, questões como o acesso e a qualidade permanecem atuais, tanto no espaço acadêmico, quanto no cotidiano da vida escolar. Tampouco se pode negligenciar a importância da Educação escolar enquanto uma dimensão fundante da cidadania.

A educação no Brasil é marcada, historicamente, pelo elitismo e pela exclusão (CURY, 2018). As lutas pela democratização do acesso ao ensino público pressionaram por novas legislações que contribuíram para o avanço, sobretudo da universalização do Ensino Fundamental. A obrigatoriedade e a gratuidade, no entanto, como garantia constitucional, é algo recente na história do país. O atraso no entendimento da educação enquanto direito de todos e dever do Estado reprimiu, durante séculos, a demanda por educação, sobretudo aos mais pobres.

Portanto, as políticas educacionais e sociais, que buscam corrigir as distorções da desigualdade econômica, sobretudo quanto ao acesso e à permanência de crianças e jovens de famílias pobres na escola, aparecem, hodiernamente, como estratégias fundamentais para a redução da exclusão social e educacional no Brasil. Assim, para avaliar o papel da educação no cenário da exclusão e da desigualdade social, não basta garantir uma renda mínima ou aumentar a renda, uma vez que, como afirma Paulo Freire, a educação deveria ser exercida como prática da liberdade. O analfabeto pode ser "educado" ou alfabetizado, no sentido amplo da palavra, aprendendo a refletir sobre sua própria realidade, o que iria contribuir para a libertação em detrimento da opressão social. É tendo acesso à informação que o cidadão saberá reivindicar seus direitos.

É o caso do Programa Bolsa Família (PBF) que, para além do alívio imediato da situação de pobreza da família beneficiária, tem contribuído de forma decisiva na quebra do ciclo intergeracional da pobreza, em virtude da vinculação do benefício ao cumprimento de condicionalidades em saúde e em educação principalmente. Assim, este trabalho busca refletir sobre o papel do Programa Bolsa Família na promoção da cidadania, a partir da condicionalidade em educação, enquanto um elemento importante para o pleno exercício do direito ao acesso e à permanência no ambiente escolar de crianças, oriundas de famílias mais pobres e excluídas socialmente.

Para tanto, o ponto de partida deste trabalho será a reflexão sobre o direito à educação enquanto um direito genuíno de Cidadania, nos termos propostos por Thomas Marshall (1967). Em seguida, pretende-se discorrer sobre o desenvolvimento dos direitos e, conseqüentemente, da cidadania no Brasil, fazendo um paralelo entre os avanços e retrocessos do direito à educação no

país. Por fim, analisa-se a importância e os resultados da condicionalidade em educação do PBF, para a efetiva garantia do direito à educação e seus reflexos no desenvolvimento da cidadania das famílias mais vulneráveis e excluídas socialmente.

Educação como Direito Genuíno da Cidadania

O entendimento moderno de cidadania foi desenvolvido por Marshall ao fazer um resgate histórico do surgimento dos direitos na Inglaterra, na famosa conferência de 1949, em Cambridge, que deu origem ao livro de sua autoria *Cidadania, Classe Social e Status*.

Em sua análise, Marshall desdobra a cidadania em três elementos:

- civil: que é composto pelos direitos necessários à liberdade individual;
- político: que se refere ao direito de participação no exercício do poder político; e,
- social: que se refere aos direitos que possam garantir “um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado.” (MARSHALL, 1967, p. 64).

Dessa forma, o autor aponta o surgimento sequencial dos direitos na Inglaterra. Os direitos civis teriam surgido primeiro, no século XVIII. Esses caracterizam-se, segundo Marshall (1967, p. 68), “pela adição gradativa de novos direitos a um status já existente (...)”, que pertencia a alguns membros da comunidade e que ampliam seu alcance a todos em um sentido nacional e não mais local. Em outras palavras, é o caráter universal de ter direitos que o incorpora no conceito de cidadania.

Os direitos políticos, que surgiram em seguida, e cuja ampliação é a principal característica do século XIX, na Inglaterra, ainda não estavam incluídos no conceito de cidadania, pois não possuíam, até então, esse caráter universal. Isso só aconteceu a partir do início do século XX, com a implementação do Sufrágio Universal. Já os direitos sociais praticamente não existiam entre o século XVIII e início do século XIX; eles emergiram “com o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX” (MARSHALL, 1967, p. 76). Entretanto, só atingiriam um plano de igualdade, como os outros dois elementos da cidadania, no decorrer do século XX. Nesse ponto, Marshall (1967) chama atenção, em sua análise, para o papel da educação no percurso de desenvolvimento dos direitos. A consolidação do direito à educação escolar é um serviço de tipo único e está diretamente relacionado com a cidadania.

Portanto, segundo Marshall (1967, p.73), a educação é “um direito social de cidadania genuíno”, porque o objetivo dela durante a infância seria moldar o adulto em perspectiva. Ou seja, o direito à educação ultrapassa a garantia da criança em frequentar a escola e projeta para o direito do

indivíduo adulto ter sido educado, e, conseqüentemente, se reconhecer e ser reconhecido como cidadão. Nessa perspectiva, a cidadania quer dizer a qualidade de ser cidadão e conseqüentemente sujeito de direitos e deveres.

Nesse sentido, como afirma Cury (2002, p. 260), o acesso à educação é a porta que abre ao indivíduo a possibilidade de “autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. (...) é uma oportunidade de crescimento cidadão”. Ainda nessa perspectiva, Carvalho (2014, p. 17) afirma que o direito à educação escolar configura-se como “um pré-requisito para a expansão de outros direitos” e, portanto, é uma exceção à seqüência apontada por Marshall.

Dessa forma, cabe ao Estado garantir a educação escolar, enquanto projeto cívico de formação de cidadãos. Segundo Marshall (1967, p. 73), “quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação”.

É possível justificar, assim, a necessidade da coerção estatal para garantir a instrução das crianças, pois não se poderia esperar, segundo ele, que as pessoas mais ignorantes e brutalizadas pelo trabalho braçal buscassem livremente acesso à educação escolar. Portanto, o Estado deve “obrigar as crianças a frequentarem a escola porque o ignorante não pode apreciar e, portanto, escolher livremente as boas coisas que diferenciam a vida de cavalheiros daquela das classes operárias.” (MARSHALL, 1967, p. 60).

Ainda segundo o autor, a coerção do Estado para garantir a educação das crianças não entra em conflito com os direitos civis. Ao contrário, é o aprendizado escolar, como ler e escrever, que possibilita ao indivíduo exercer os direitos civis e políticos plenamente, com inteligência e bom senso. A esse respeito, comentando Marshall, Cury (2002, p. 260) afirma que a obrigatoriedade é “justificada no sentido de a sociedade produzir pessoas com mentes maduras, minimamente ‘iluminadas’, capazes de constituir eleitorado esclarecido e trabalhadores qualificados”.

É possível apontar, ainda, que o dever do Estado em garantir a educação não se impõe simplesmente em benefício do indivíduo, mas enquanto um projeto de nação, do qual a sociedade também é responsável. Segundo o autor, “o dever de auto-aperfeiçoamento e de auto-civilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento da sociedade depende da educação de seus membros.” (MARSHALL, 1967, p. 74).

Assim, a obrigatoriedade impõe ao Estado o ônus de manter a gratuidade, afinal, não se poderia obrigar as pessoas a frequentarem a escola sem que fosse garantido o acesso. A esse respeito, Cury (2002, p. 260) afirma que a “importância do ensino primário tornado um direito

imprescindível do cidadão e um dever do Estado impôs a gratuidade como modo de torná-lo acessível a todos”.

Apesar dos desvios e retrocessos não previstos por Marshall (1967), o surgimento sequencial sugere que os direitos, e, portanto, a própria cidadania, nasce e se desenvolve por conjunturas históricas dadas. Dessa forma, cada país, a partir de sua realidade histórica, traçará um caminho distinto de outros quanto ao desenvolvimento dos direitos, especialmente a educação.

Educação e Cidadania no Brasil: um lento caminhar

No Brasil, o desenvolvimento dos direitos e da cidadania, no sentido posto por Marshall (1967), tem seu marco inicial entre os anos de 1930 e 1943. Esse período é marcado por profundas transformações políticas, sociais e econômicas, mas, sobretudo, pela transformação do papel do Estado no campo dos direitos sociais.

As mudanças ocorridas no período anterior – como a abolição da escravidão e a mudança na forma de governo – não foram suficientes para superar a herança colonial. O país manteve sua tradição agrária exportadora e, por conseguinte, a grande propriedade rural fechada à ação da lei, bem como um Estado comprometido com o poder privado (CARVALHO, 2014, p.50).

Após a abolição, muitos libertos voltaram para as lavouras, submetendo-se aos baixos salários e à más condições de trabalho impostas pelos fazendeiros. E onde havia maior dinamismo econômico, como em São Paulo, devido à expansão do café, a estrutura produtiva foi ocupada pela mão de obra branca imigrante, sendo os ex-escravizados “expulsos ou relegados aos trabalhos mais brutos e mais mal pagos.” (CARVALHO, 2014, p. 58).

Dessa forma, a escravidão foi sendo substituída por uma espécie de servidão, de modo que a organização da vida econômica e social no Brasil durante a República Velha será caracterizada, conforme aponta Santos, por um falso *laissez-faire*.

A penetração das leis do mercado na economia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais europeias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social (SANTOS, 1987, p. 64).

O pensamento liberal, predominante na elite brasileira da época, era hegemonicamente oligárquico, de modo que mesmo a educação era vista como uma demanda individual, cabendo à pessoa conquistar, progressiva e esforçadamente (meritocracia), seu próprio desenvolvimento. O

princípio da obrigatoriedade da educação fica fora do texto constitucional de 1891, enquanto a gratuidade é relegada aos governos estaduais. (CURY, 1996, p.79).

Os movimentos em defesa da educação pública, que surgiram na década de 1920, irão lançar novas abordagens sobre a educação no país, defendendo-a como a questão nacional por excelência. Mas foi somente a partir da década de 30, que esses novos fundamentos começaram a se efetivar como base de uma educação pública nacional.

A Constituição Federal de 1934 é pioneira ao definir responsabilidades sociais do Estado, que irão expressar uma nova ordem política e ideológica na relação entre o Estado e a sociedade civil. Assim, a educação aparece, pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro, como direito de todos e dever dos Poderes Públicos, determinando vinculação de recursos para seu financiamento e tornando-a gratuita e obrigatória na rede pública existente e em expansão.

Contudo, o avanço percebido com a introdução das obrigações legais ao poder público e os direitos surgidos com a nova constituição irão manter um caráter meramente assistencialista, durante a “era Vargas”, pois serão comumente utilizados como instrumentos de controle e repressão das reivindicações dos segmentos organizados pela classe trabalhadora.

Na educação, em que pese uma pequena melhora quanto ao acesso, sobretudo nos centros urbanos, as dificuldades relacionadas com a permanência e com a progressão de nível de ensino refletem a manutenção da dualidade privilégio *versus* direito. Como esclarece Cury (2008, p. 1191), o aluno que desejasse seu certificado de conclusão do primário e prosseguir nos estudos deveria “prestar os conhecidos *exames de admissão*. E as vagas, além de dependerem dessa seleção, teriam de levar em conta a capacidade didática do estabelecimento”.

No período que se segue ao Estado Novo, pouca coisa será alterada quanto às práticas e instituições. Mesmo com as mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social da nova Constituição (1946), que acentua o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribui-lhe a responsabilidade da justiça social, a nova ordem democrática não se traduziu em avanços significativos no sistema educacional brasileiro, sobretudo quanto à universalização. Tanto que, em meados da década de 1960, quando do advento da ditadura militar no Brasil, o índice de analfabetismo no país era de 46% da população, enquanto que a taxa de escolarização atingia somente 66% do segmento etário de 7 a 14 anos. (POCHMANN, 2016).

A repressão violenta e o autoritarismo burocrático que emergiram com o regime militar relegou as lutas sociais ao plano da ilegalidade. Contudo, o Governo Militar buscou, através das mudanças introduzidas na legislação social brasileira, legitimar-se sobre os movimentos populares, orientando

seu projeto político-institucional para a busca de estabilidade social e afirmação da nova ordem política, além de responder a questões identificadas às políticas econômicas desenvolvimentistas do período anterior, como a preservação dos direitos sociais adquiridos e sua expansão.

Dessa forma, a ditadura militar promoveu a expansão quantitativa dos serviços governamentais, com o objetivo de responder às reivindicações quanto à universalização do acesso à educação, saúde e habitação, principalmente; e à ampliação qualitativa dos benefícios, como a extensão dos direitos previdenciários a trabalhadores rurais e empregados domésticos (RIZZOTI, 2006).

De acordo com Carvalho (2014, p. 174), “ao mesmo tempo cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais”, como forma de compensar a repressão e, por consequência, fornecer respostas às reivindicações que moviam o movimento social e o movimento sindical. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.22). No entanto, essa expansão expõe as contradições próprias de um regime autoritário. Nesse sentido, a constituição de 1967 amplia para 8 anos o Ensino Primário, mas o torna obrigatório apenas para a faixa etária de 7 a 14 anos, e retira a vinculação orçamentária dos gastos em educação. (Cury, 2008, p. 1194).

Assim, o Brasil chega à década de 1980 com um sistema de proteção extremamente limitado e incapaz de responder, não só às novas questões que passam a ser colocadas, como à generalização da pobreza, mas, mormente, aquelas antigas questões sobre a universalização do sistema em áreas sociais básicas, como saúde, habitação e educação.

No entanto, o aprofundamento da crise econômica e social nos anos finais da ditadura militar elevou para o debate político o resgate da “dívida social” como uma bandeira política legitimadora pela redemocratização. Ou seja, não bastava mais apenas a liberdade política e a garantia dos direitos civis, mas também a garantia dos direitos sociais. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

Nessa perspectiva, os “novos movimentos sociais”, que eclodem a partir da reorganização do movimento sindical, do reordenamento dos partidos políticos, e a forte atuação da Igreja Católica, nos finais dos anos 70, tinham como elemento mobilizador, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2006, p. 22), “novas demandas sociais pelo resgate da dívida social acumulada e agravada durante o período da ditadura militar, e, conseqüentemente, pela ampliação de direitos sociais, num movimento de alargamento da concepção de cidadania”.

O marco desse processo de rearticulação dos movimentos populares e da própria sociedade brasileira é a Constituição de 1988, especialmente quanto à ampliação dos direitos sociais e ao alcance da proteção social sob a responsabilidade pública e estatal. Nesse contexto, a nova carta constitucional coloca a educação como o primeiro dos direitos sociais, consolidando-a como um

bem público de responsabilidade do Estado e da família, e eleva a gratuidade, como afirma Cury (2008, p. 1194), “para todos os níveis e etapas da escolarização pública, torna-se princípio de toda a educação nacional”.

Nesse sentido, a nova constituição também eleva a obrigatoriedade dos gastos com ensino, tendo a União passado de 10% para 18% das despesas, e estados e municípios de 20% para 25%. Além disso, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996 (Lei nº 9.424/96), possibilitou ainda a disciplinarização dos recursos destinados nas três esferas federadas, de modo que, como aponta Cury (2002, p. 174), “municípios que jamais haviam investido em educação fundamental, sob pena de perdas de recursos, viram-se obrigados a repensar suas políticas para o setor”.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2006 (Lei nº 11.494/2007), em substituição ao FUNDEF, garantiu ainda uma ampliação de recursos na Educação Básica, passando de R\$2 bilhões em 2007, para R\$3,2 bilhões em 2008 e R\$5,1 bilhões em 2009. A partir de 2010, passou a corresponder a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país (MEC, 2016).

Dessa forma, as mudanças nos critérios de financiamento da educação irão garantir resultados significativos na área, possibilitando, tanto a quase universalização do Ensino Fundamental, cuja taxa de escolarização líquida do segmento etário de 7 a 14 anos passou de 80,1%, em 1980, para 99%, em 2016³, quanto o aumento considerável na taxa de escolarização no Ensino Médio, passando de 14,3%, em 1980, para 52,2%, em 2016 (INEP, 2017).

Cabe destacar, ainda, a ampliação do número de Instituições de Ensino Superior (IES) e de matrículas ocorridas nos últimos 20 anos no país. Segundo dados do Censo da Educação Superior, o Brasil saltou de 900 IES, em 1997, para 2407, em 2016. Da mesma forma, nesse período, o número de matrículas no ensino superior mais que quadruplicou, passando de 1,9 milhão de alunos matriculados em 1997, para 8 milhões em 2016 (INEP, 2016).

Apesar da taxa de escolarização no ensino superior no Brasil ainda ser baixa, apenas 14,4% (INEP, 2016), o apoio governamental, através de iniciativas como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), exerceu um papel expressivo para o avanço recente. Houve aumento na oferta de cursos superiores à distância, além de políticas de

³ A Emenda Constitucional nº 59 e o Plano Nacional de Educação estabelecem o ano de 2016 como limite para a matrícula de todos, sendo a educação obrigatória para a faixa de até 17 anos de idade. No entanto, de acordo com o Censo Escolar de 2016, 2,8 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos ainda estavam fora da escola no Brasil.

cotas que possibilitaram a ampliação, mesmo que limitada, do número de estudantes oriundos das classes populares nas universidades.

Outro aspecto que poderia ser apontado como um avanço foi a criação do piso nacional da educação. No entanto, a remuneração (que em 2018 foi de R\$2.455,35 para uma jornada de 40 horas) ainda é aquém do que seria o necessário para garantir uma evolução continuada da formação do professor e, ao mesmo tempo, suprir suas necessidades de consumo. Tal distorção mantém a lógica da massificação do acesso com a precarização do trabalho, com impacto direto na qualidade do ensino e no desempenho escolar dos alunos, sem falar dos efeitos nefastos para a saúde dos educadores.

A evolução no resultado nacional de jovens com 16 anos de idade com Ensino Fundamental completo é outro avanço que merece destaque. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a taxa de conclusão do Ensino Fundamental para esse segmento, em 2001, era de apenas 44%, sendo ainda pior para o grupo dos 20% mais pobres, 17,4%. Em 2011, o resultado nacional subiu para 63% e para o seguimento desses jovens entre os 20% mais pobres, para 43%. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Contudo, mesmo com essa significativa melhora no período, esse quadro ainda está longe do desejável, uma vez que menos da metade dos jovens de 16 anos, dentre as famílias em situação de pobreza, conseguem terminar o Ensino Fundamental. Assim, se o Brasil praticamente conseguiu universalizar o acesso das crianças nessa etapa do ensino, a universalização da conclusão ainda é um desafio distante, sobretudo entre os mais vulneráveis socialmente, mantendo ainda os traços históricos da exclusão educacional do país.

A Educação no Programa Bolsa Família: do alívio da pobreza ao direito à educação

A ampliação do sentido da gratuidade da educação, expressa na constituição de 1988 e a nova Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDB), têm um papel fundamental nos avanços educacionais dos últimos anos no Brasil. Nesse sentido, como forma de garantir a igualdade de acesso e, especialmente, a permanência no ensino (BRASIL, 1996), cabe ao Estado garantir assistência ao aluno durante todo seu processo educativo.

Conforme aponta Melchior (2011, p. 8), a gratuidade pode ser dividida em dois elementos essenciais: passiva, referente ao “fornecimento de escolas sem exigência de pagamento”, ou seja, a garantia da matrícula, propriamente dita; e ativa, que se ajusta às diferentes condições “socioeconômicas dos alunos e implica, necessariamente, fornecimento de escolas, sem exigência

de pagamento, e assistência ao educando durante o desenvolvimento do processo educativo”. Portanto, refere-se aos investimentos que possibilitam que a criança não só acesse, mas frequente a escola e siga seus estudos.

A garantia da alimentação, do transporte escolar, de material didático, uniforme, ou mesmo de assistência médica, oftalmológica, dentária e hospitalar, são exemplos da gratuidade ativa citada por Melchior (2011). Porém, é importante destacar ainda o papel das políticas de inclusão educacional e social implementadas nos últimos anos, em especial a gestão das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (PBF), que pode ser apontado como outro aspecto da gratuidade ativa e constitui-se como elemento central da evolução da conclusão do segmento mais pobre, dentre os jovens de 16 anos. Em que pesem os efeitos da transferência de renda para o alívio imediato à situação de exclusão social, e sua conseqüente influência na queda da desigualdade e da pobreza no Brasil⁴, romper com o ciclo intergeracional e possibilitar às famílias superar a situação de vulnerabilidade e pobreza de forma sustentável parecem ser os mais ambiciosos objetivos do PBF.

Nesse sentido, as condicionalidades configuram-se no eixo estruturante do Programa, uma vez que impõem às famílias beneficiadas uma série de compromissos que, caso não sejam cumpridos, podem levar à suspensão, bloqueio ou cancelamento do benefício. Dessa forma, ao serem inseridas no Programa, as famílias se comprometem a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde e educação, principalmente.

Em um primeiro momento, as condicionalidades podem ser vistas como um instrumento para legitimar o benefício pago pelo governo. Com as condicionalidades, conforme salienta Schwarzman (2009, p. 21), “o programa estaria livre do pecado da simples transferência de recursos, que muitas vezes é criticada como simples esmola”. Ainda segundo o autor,

esta condenação da ajuda aos pobres, ainda muito presente nas discussões sobre a ausência de “portas de saída” para os beneficiários das bolsas, não existe da mesma forma quando se trata dos subsídios às classes médias e mesmo altas. Os gastos sociais no Brasil, como se sabe, são fortemente enviesados a favor das classes médias e dos setores mais ricos da população, na forma de aposentadorias, pensões, educação superior gratuita, assistência médica gratuita, financiamentos especiais para agricultores e empresários, privilégios para funcionários públicos, e outros (SCHWARZMAN, 2009, p. 21).

No entanto, o objetivo principal do cumprimento das condicionalidades, segundo as definições do programa, é garantir o acesso da população mais pobre aos direitos sociais básicos como educação e saúde, tendo em vista os resultados que esses podem ter quando a do rompimento do ciclo de pobreza que é perpetuado de uma geração a outra (MDS, 2018).

⁴ A influência do Programa Bolsa Família na queda recente da desigualdade e da pobreza no Brasil é abordada por vários autores nos últimos anos (Ver: ARBIX, 2007; NERI, 2010; SCHWARZMAN, 2009; SOARES *et al.*, 2006).

Essa avaliação se baseia no fato de que a família pobre, sendo mais vulnerável a riscos (desemprego, fome ou riscos geológicos, em virtude do tipo de moradia, etc.), e tendo menos condições de enfrentá-los, normalmente abrem mão da educação ou do cuidado com a saúde dos filhos para que possam ajudar na renda da casa. Sacrificando, dessa forma, o futuro das crianças e da própria família. A esse respeito, Carneiro (2005, p. 67) salienta que, “para os pobres, as estratégias que podem parecer como as mais adequadas no curto prazo implicam consequências e perturbações no médio e longo prazo, de magnitude bem maior do que os eventos que lhes deram origem”.

Como afirmado anteriormente, de acordo com a Constituição de 1988 e a nova LDB (1996), a obrigatoriedade da educação escolar impõe ao Estado o ônus de manter a gratuidade. No entanto, essa gratuidade não se configura apenas no acesso, mas, sobretudo para a população mais vulnerável, na garantia da permanência na escola. Nesse sentido, não há como desprezar a desigualdade social e econômica que, ao longo dos anos, tem dificultado a universalização da educação básica. Segundo Cury,

essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (como o índice de desenvolvimento humano IDH), faz com que haja problemas na escola – que não são da escola. Por isso, não é desprezível o impacto desta situação fática sobre o conjunto do sistema educacional em matéria de acesso, permanência e sucesso. É de se perguntar se é possível desconsiderar a desigualdade socioeconômica como uma geradora remota das dificuldades próximas que afetam o desempenho intraescolar dos alunos (CURY, 2002, p. 179).

Portanto, a condicionalidade em educação cumpre um papel que vai além da mera contrapartida do beneficiário pelo valor recebido, mas na garantia da correção de certas desigualdades que tem implicações diretas nas condições futuras de vida do aluno das famílias beneficiárias. Podendo, inclusive, ser considerada outro aspecto da gratuidade ativa, no sentido posto por Melchior (2011), na medida em que condiciona o benefício recebido pela família à frequência e à permanência da criança na escola.

Sobre os resultados da condicionalidade em educação do Programa, os estudos recentes⁵ demonstram que a taxa de concluintes do Ensino Fundamental dentre os estudantes assistidos pelo PBF é pouco menor do que a dos demais alunos da escola pública (75,6% contra 79,4%). A taxa de abandono escolar é menor tanto nos anos iniciais (1,5% contra 1,8%), quanto nos finais (4,4% contra 4,8%). Já a taxa de aprovação é ligeiramente menor nos anos iniciais e finais. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

⁵ Por ocasião dos 10 anos de criação do PBF, o IPEA lançou o livro *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, no qual são apresentados os impactos do Programa em diversas áreas de estudo (Ver: CAMPELLO *et al.*, 2013)

Entre os alunos do Ensino Médio assistidos pelo PBF, a taxa de abandono é menor do que entre os demais alunos da rede pública (7,4% contra 11,3%); e a de aprovação maior (79,7% contra 75,5%). No entanto, o resultado nacional de concluintes do Ensino Médio para jovens de 19 anos de idade é de apenas 49%, sendo que entre os 20% mais pobres é de 29%, quase três vezes menor do que entre os 20% mais ricos, que é de 78%, reforçando a necessidade de mais investimentos nessa etapa de ensino, principalmente com políticas voltadas ao público mais pobre. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Esses dados parecem indicar que, a progressão no ensino das crianças assistidas pelo PBF é tão boa, se não melhor, que a dos demais alunos das escolas públicas. Por sua vez, esse resultado parece estar diretamente ligado à garantia do acesso e da permanência do beneficiário ao serviço, e não meramente à ameaça de perder o repasse financeiro.

A esse respeito, Schwarzman (2009, p. 22) considera que a questão do acesso aos serviços de educação, por exemplo, estaria mais relacionada à oferta do que à demanda. Segundo o autor, “havendo boas escolas e serviços de saúde acessíveis, a população naturalmente buscará estes serviços”. Em outras palavras, a qualidade das escolas públicas, os problemas de recrutamento, formação e qualificação de professores, a ignorância em relação aos métodos de ensino mais apropriados, são os grandes dificultadores para a progressão no ensino, sobretudo entre os mais pobres.

Dessa forma, a condicionalidade em educação do PBF configura-se como uma estratégia fundamental para o desenvolvimento da cidadania das famílias mais pobres, na medida em que rompe, mesmo que de forma limitada, com a perpetuação geracional da exclusão escolar, garantindo-lhes o exercício do direito à educação. Ao mesmo tempo, revela que a oferta e a qualidade dos serviços sociais básicos, sobretudo a educação às camadas mais pobres da população, ainda configura-se no grande desafio do Estado brasileiro. Uma vez que, ofertados os serviços e percebida sua qualidade, a população tende a buscar cada vez mais por eles.

O governo Jair Bolsonaro, contudo, parece ter uma estratégia de desmonte dos direitos sociais, que prejudica diretamente a educação e o Programa Bolsa Família. O próprio discurso do governo é que recursos destinados às áreas sociais são custos e não investimentos. Dessa forma, em 2019 o corte ou contingenciamento de gastos foi estendido a todas as universidades federais, inicialmente anunciado como 30% da verba total e, depois, 30% do orçamento discricionário (ou seja, de gastos não obrigatórios), o equivalente a mais de R\$ 1,5 bilhão. Mas o contingenciamento se estendeu também a outros institutos federais de educação, à concessão de bolsas. No total,

segundo o Ministério da Educação (MEC), foram contingenciados, em 2019, cerca de R\$ 5,8 bilhões do orçamento de áreas diversas da pasta.

Mas os cortes vão além do ensino superior. De acordo com os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP), o valor do congelamento nos investimentos em todas as etapas da educação passou dos R\$7 bilhões, em 2019. Na Educação Básica o valor chega a R\$914 milhões. Esse corte inclui verbas para construção e manutenção de escolas e creches, capacitação de profissionais da educação, merenda escolar e transporte. Segundo o MEC, o bloqueio das verbas foi feito para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gastos.

Assim, esse cenário pode comprometer a inserção dos mais pobres e, conseqüentemente, mais vulneráveis ao patamar de cidadania básico. O Programa Bolsa Família, como uma estratégia de acesso à educação, que, na avaliação da literatura, está sendo importante para superação das desigualdades sociais, pode ser desmantelado e contribuir para dificultar o acesso à educação e, também, a construção da cidadania.

Considerações Finais

O conceito de cidadania desenvolvido por Marshall (1967) aponta a educação como um direito único e como um pré-requisito para outros direitos. Sendo assim, o reconhecimento da necessidade de a população ser educada, enquanto projeto de nação e de formação de cidadãos, impõe ao Estado a obrigação de garantir o acesso e a permanência, por meio da gratuidade do ensino.

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania desejada e conquistada dentro de uma sociedade, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, está somente cumprindo as exigências de formação da cidadania, tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. Assim dentro do projeto cívico, de formação de cidadãos, a educação nada mais é do que um direito que o indivíduo deve ter para que possa no futuro ser reconhecido como cidadão. Um direito que é, na verdade, do adulto, pois o usufruto desse direito se dá no tempo futuro, não enquanto se é criança.

Com base nessa lógica, o Programa Bolsa Família tem como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e de fome. Além disso, também almeja estimular melhor acompanhamento do

atendimento ao público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretende, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Mas continuar aprimorando a gestão das condicionalidades de educação é uma complexa operação intersetorial e intergovernamental de políticas públicas. Essa grande operação é responsável pela mobilização regular das famílias e do poder público para o acompanhamento da frequência à escola, sendo este um dos fatores essenciais a se considerar para o alcance de resultados positivos quanto às taxas de abandono e de aprovação nos Ensinos Fundamental e Médio dos estudantes de famílias em situação de pobreza, acompanhados pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Portanto, tendo em vista os aspectos de vulnerabilidade da população mais pobre, que historicamente afastam geração após geração de crianças, do direito à educação, o PBF, através das condicionalidades, constitui-se em uma relevante estratégia para o rompimento da transmissão intergeracional da pobreza e para a diminuição da desigualdade no Brasil. Dessa forma, tem se firmado como um importante instrumento de promoção da cidadania no país.

Por fim, cabe destacar que o Brasil parece ainda carregar a herança histórica da colonização. A grande propriedade de terra, a precarização do trabalho (ou mesmo a escravidão funcional), e uma elite econômica sem sentimento de pertencimento nacional são ainda elementos que compõem a cultura política, econômica e social do país. Destarte, o papel interventor do Estado no equilíbrio das desigualdades e na promoção da cidadania é fundamental.

No entanto, a atual política governamental para a área social aponta para um imenso retrocesso, sobretudo quanto aos investimentos. A Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016), que limita os gastos públicos pelos próximos 20 anos, tende a precarizar ainda mais os serviços sociais básicos, em especial a educação. O Ministério da Educação pode sofrer corte de R\$ 4,2 bilhões no orçamento para 2021. O Ministério da Economia anunciou uma possível redução das despesas não obrigatórias da ordem de 18,2% em relação à lei orçamentária de 2020. (AGÊNCIA DO SENADO, 2020).

Há ainda os cortes no orçamento da assistência social que já comprometem a continuidade de programas que, a exemplo do PBF, têm contribuído de forma decisiva no resgate histórico da cidadania de milhões de excluídos no país. Sem a reformulação do programa de transferência de renda, haverá poucos avanços na área em 2021. A proposta de orçamento do governo prevê aumento da verba anual do Bolsa Família, atrelada a mais beneficiários. Na prática, isso significa

que as famílias que recebem a ajuda não terão nenhum reajuste no valor, tampouco verbas extras, como o 13.º em 2019 ou o auxílio emergencial neste ano.

Dessa forma, a nova política governamental ameaça um desmonte das políticas sociais, em especial as de combate à pobreza, o que representa um imenso retrocesso aos poucos avanços na área social – e que mesmo assim promoveram resultados excepcionais, sobretudo para os mais pobres –, como no caso da educação, e, portanto, significa dizer não à cidadania de milhões de brasileiros, que só recentemente começaram a participar da herança social do país.

Referências

- AGÊNCIA DO SENADO. *Senadores criticam corte de R\$ 4,2 bi do orçamento da Educação para 2021*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/12/senadores-criticam-corte-de-r-4-2-bi-do-orcamento-da-educacao-para-2021>. Acesso em: 02 de set. 2020.
- ARBIX, G. A queda Recente da Desigualdade no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, junho de 2007, V. 22, n. 64, p. 132-139. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/a-queda-recente-da-desigualdade-no-brasil/>. Acesso em: 05 fev. 2018.
- BRASIL, Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- BRASIL, Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 53*. (2006). Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 95*. (2016). Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. (1996). Diário Oficial da União. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 09 fev. 2018.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- CARNEIRO, C. B. L. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 2005. 332f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. de A. Dez anos do programa bolsa família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 109-123.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 69-80.
- CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopses Estatísticas da Educação Superior*. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MELCHIOR, J. C. de A. Financiamento da Educação: Subsídios à Constituinte. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.1, n.1, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *FUNDEB*. Brasília; 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. *Perguntas Frequentes sobre o Bolsa Família*. Brasília. 2018. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- NERI, M. C. (Coord.). *A Nova Classe Média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/ncm>. Acesso em: 9 fev. 2018.
- OLIVEIRA, R. P. de. A educação na assembleia constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 153-187.
- PAIVA, V. Um século de educação republicana. *Pró-Posições*, Campinas, v.1, n. 2, p. 7-21, 1990. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/>. Acesso em: 12 fev. 2018.
- POCHMANN, Márcio. Política de educação: novos desafios no início do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). *O Brasil que queremos*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016. p. 139-155.
- RIZOTTI, M. L. A. A Construção do Sistema de Proteção Social no Brasil: Avanços e Retrocessos na Legislação Social. *Doutrinas Jurídicas*, 2006. v. 25. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2018.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SAVIANI, D. et al. *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.

SCHWARZMAN, S. Bolsa Família: mitos e realidades. *Revista Interesse Nacional*, ano 2, n. 7, p. 20-28, dez. 2009. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/bolsa09.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 2. ed. São Paulo: Cortez 2006.

Recebido em: 08/10/2019
Aprovado em: 24/09/2020