

COLEÇÃO EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

A Iniciativa EPDS (Educação, Pobreza e Desigualdade Social) foi uma ação do Ministério da Educação (MEC) com o ousado propósito de realizar um pacote de curso de especialização a distância e uma pesquisa científica agregada. A Iniciativa permitiu discutir a ausência da temática pobreza nos estudos da educação no Brasil, e refletir sobre a desigualdade social e o modo como os currículos escolares são elaborados e executados na Educação Básica, além de analisarmos o contexto em que estão inseridos, particularmente, quanto às políticas de distribuição de renda – principalmente o Programa Bolsa Família – e o cumprimento (ou não) das condicionalidades, bem como os impactos disso nas famílias, nas comunidades e nos jovens beneficiados. A *Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social* da UFC traz 4 Volumes que sintetizam a produção da Iniciativa realizada por professores, tutores, pesquisadores e cursistas, abordando Memoriais dos cursistas, projetos de intervenção, discussões sobre EaD, currículo e pesquisas no campo da educação, das políticas públicas e da pobreza.

O Volume 4 da Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social traz estudos, resultados e experiências realizados no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EDPS), que analisam temas relacionados ao Programa Bolsa Família e seus impactos na educação. Os textos trazem pesquisas realizadas não somente pela equipe da Universidade Federal do Ceará (UFC), mas também de outras universidades que participaram da Iniciativa no âmbito nacional, ampliando o escopo das investigações.



Irapuan Peixoto Lima Filho
Domingos Abreu
Valmir Lopes de Lima
(Orgs.)

O Bolsa Família e a Educação: Pesquisas no Âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social

Pontes

O Bolsa Família e a Educação: Pesquisas no Âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social

COLEÇÃO EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

Irapuan Peixoto Lima Filho
Domingos Abreu
Valmir Lopes de Lima
(Orgs.)

Volume 4

Pontes

Irapuan Peixoto Lima Filho

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (2002), Mestre (2004) e Doutor em Sociologia (2010). É professor da Universidade Federal do Ceará, atuando no Departamento de Ciências Sociais, e pesquisador do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidades (LEPEC/UFC), onde coordena pesquisas nas áreas de educação, juventude, cultura, cidades e mobilidade urbana.

Domingos Abreu

Possui Graduação em Sociologia (1991), Mestrado em Antropologia e Ciências Sociais, ambos na Université Lumière Lyon 2 (1994) e Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC (2000), onde é professor Titular. Foi coordenador da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social e líder da pesquisa sobre cumprimento de condicionalidades em famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Valmir Lopes de Lima

Possui Bacharelado em Sociologia (1989) e Licenciatura em Ciências Sociais (1988) pela Universidade Federal do Ceará; Mestrado em Antropologia Social e Sociologia Comparada - Université Rene Descartes - Paris V - França (1991) e Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2005), onde é Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais, área de Ciência Política. Pesquisa representação política, Partidos Políticos e Teoria Política Contemporânea.

O Bolsa Família e a Educação:
Pesquisas no Âmbito da
Iniciativa Educação, Pobreza
e Desigualdade Social

Todos os direitos desta edição reservados a Pontes Editores Ltda.
Proibida a reprodução total ou parcial em qualquer mídia
sem a autorização escrita da Editora.
Os infratores estão sujeitos às penas da lei.
A Editora não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta publicação.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Filho, Irapuan Peixoto Lima. / Abreu, Domingos. / Lima, Valmir Lopes de (Orgs.)

O bolsa família e a educação: pesquisas no âmbito da iniciativa educação,
pobreza e desigualdade social
Irapuan Peixoto Lima Filho / Domingos Abreu / Valmir Lopes de Lima (Orgs.)
Campinas, SP : Pontes Editores, 2019

Coleção: Educação, pobreza e desigualdade social - volume 4

Bibliografia.
ISBN - 978-85-2170-096-8

1. Educação - pobreza 2. Processos sociais - desigualdades I. Título
II. Coleção

Índices para catálogo sistemático:

1. Educação - pobreza - 370
2. Processos sociais - desigualdades - 303

O Bolsa Família e a Educação:
Pesquisas no Âmbito da
Iniciativa Educação, Pobreza
e Desigualdade Social



COLEÇÃO EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

Irapuan Peixoto Lima Filho
Domingos Abreu
Valmir Lopes de Lima
(Orgs.)

Volume 4



Pontes

Copyright © 2019 - dos organizadores representantes dos colaboradores
Coordenação Editorial: Pontes Editores
Editoração e capa: Eckel Wayne
Revisão: Cibele Ferreira

Coleção Educação, pobreza e desigualdade social
Coordenação: Irapuan Peixoto Lima Filho

CONSELHO EDITORIAL:

Angela B. Kleiman
(Unicamp – Campinas)

Clarissa Menezes Jordão
(UFPR – Curitiba)

Edleise Mendes
(UFBA – Salvador)

Eliana Merlin Deganutti de Barros
(UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná)

Eni Puccinelli Orlandi
(Unicamp – Campinas)

Glaís Sales Cordeiro
(Université de Genève - Suisse)

José Carlos Paes de Almeida Filho
(UNB – Brasília)

Maria Luisa Ortiz Alvarez
(UNB – Brasília)

Rogério Tilio
(UFRJ – Rio de Janeiro)

Suzete Silva
(UEL – Londrina)

Vera Lúcia Menezes de Oliveira e Paiva
(UFMG – Belo Horizonte)

PONTES EDITORES

Rua Francisco Otaviano, 789 - Jd. Chapadão
Campinas - SP - 13070-056
Fone 19 3252.6011
ponteseditores@ponteseditores.com.br
www.ponteseditores.com.br

2019 - Impresso no Brasil

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO	7
APRESENTAÇÃO	13
AS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO FREQUENTADAS POR BENEFICIÁRIOS DO P ROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESIGUALDADES PERSISTENTES NO PARANÁ E NO CEARÁ	15
Domingos Abreu Gabriela Schneider Andréa Barbosa Gouveia	
POBREZA, DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS PLURIANUAIS FEDERAIS	39
Adir Valdemar Garcia Jaime Hillesheim Tânia Regina Krüger	
ENTRE CONSENSOS E CONTRADIÇÕES: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS MULHERES DA PERIFERIA DE FORTALEZA	77
Socorro Letícia Fernandes Peixoto Antônio Cristian Saraiva Paiva Maria do Socorro Ferreira Osterne	
O BOLSA FAMÍLIA NA BOCA PARLAMENTAR EM TEMPOS DE CRISE: UMA ANÁLISE DOS PRONUNCIAMENTOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015-2017)	103
Gabiella Maria Lima Bezerra	

O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DE CAUCAIA E MARACANAÚ NO CEARÁ	127
Ana Karina da Silva Alves Eveline Alves Ribeiro Valdênia Lourenço de Sousa	
DESIGUALDADES, POBREZA E GÊNERO: O TERRENO DE TENSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	147
Lidiany Alexandre Azevedo	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA ACERCA DA DIVISÃO DA RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL ENTRE ESCOLA E FAMÍLIA.....	181
Fernando de Souza Domingos Abreu	
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: APROXIMA- ÇÕES A PARTIR DO ACOMPANHAMENTO DOS ESTUDANTES	197
Gabriela Schneider Adriana Dragone Silveira Ana Lorena Bruel	

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO

A Iniciativa EPDS (Educação, Pobreza e Desigualdade Social) foi uma ação do Ministério da Educação (MEC) por meio da Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar, parte da diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); com o ousado propósito de realizar um pacote de curso de especialização a distância e uma pesquisa científica agregada que reuniu 15 universidades federais. Dentre elas, a Universidade Federal do Ceará (UFC) teve o prazer e satisfação de aderir ao projeto em 2015, produzindo um árduo trabalho aos quais alguns dos frutos serão apresentados nesta coleção.

A UFC ofereceu o curso de especialização com 450 vagas, distribuídas em 17 turmas em 9 polos, com um alcance total de 116 municípios do Ceará, um estado que possui 184 cidades, e transcorreu entre maio de 2016 (quando da Aula Inaugural) até dezembro de 2017 (últimas defesas de Trabalhos de Conclusão de Curso). O aspecto inovador da dinâmica da Iniciativa trouxe, além da valiosa formação de profissionais que atuavam no campo social e educacional, a possibilidade de estabelecer uma reflexão e uma pesquisa sobre temáticas transversais, o que preenche uma lacuna interessante do campo educacional.

Uma discussão que permeou o trabalho, e foi constatado não somente pela equipe do Ceará, mas dos outros estados também, trata-se da ausência da temática pobreza sobre as análises da educação no

Brasil. A ideia de pensar o encontro da desigualdade social com o modo como os currículos são elaborados e executados na Educação Básica serviu como um dos achados da ação, que impactou não apenas os professores envolvidos, mas sobremaneira, os cursistas.

Dessa forma, temos o encadeamento de uma discussão que passa pela pobreza e desigualdade; pela execução de políticas de distribuição de renda (em particular do Programa Bolsa Família); e chega à análise de como os currículos escolares tratam tal conteúdo, de modo que o desfavorecimento econômico possa ser visto e refletido não somente pelos profissionais da educação (ou do campo social em geral), mas também pelos próprios jovens educandos.

A *Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social* da UFC vem somar a outras propostas similares já realizadas por outras universidades parceiras da Iniciativa, trazendo 4 Volumes que sintetizam as discussões em torno de pobreza e educação realizadas por professores, tutores, pesquisadores e cursistas.

Assim, o Volume 1, intitulado *Histórias de Pobreza e Educação: Memoriais*, organizado por Irapuan Peixoto Lima Filho e Genilria de Almeida Rios, traz como o nome indica, uma seleção dos *Memorais* produzidos como parte do Trabalho de Conclusão de Curso defendido pelos cursistas.

Foram selecionados 18 textos, assinados pelos cursistas e por seus orientadores, que tiveram como objetivo a reflexão por parte do estudante de ser capaz de relacionar sua experiência pessoal com as políticas públicas de seu tempo, em particular, no campo educacional e social, o que permitia aos agora especialistas associar com mais clareza a conexão entre os conceitos estudados e a vida cotidiana, eliminando o pretense grau de abstração que o estudo da sociedade pode trazer.

O que torna esse volume ainda mais interessante é que muitos desses autores experimentaram, eles próprios, a condição de pobreza

na infância, o que torna a discussão sobre educação e pobreza viva em seu discurso. Não se trata de um “ouvir falar” ou do manejo de uma ideia ou conceito, mas de algo que foi vivenciado na pele e sobre a qual se tem propriedade para narrar. Ainda mais quando o discurso dos autores enaltece o papel transformador do processo educativo e como este é uma passagem objetiva para a melhoria de vida e o crescimento pessoal.

O Volume 2 é *Pobreza e Direitos Humanos na Escola: Projetos de Intervenção*, organizado por Irapuan Peixoto Lima Filho e Maria Lourdes dos Santos, trazendo 15 textos que também são extraídos dos TCCs dos cursistas, nas quais os autores elaboram, a partir do que foi discutido e estudado ao longo do curso de especialização, uma ação objetiva na escola visando desenvolver uma das temáticas associadas.

São textos de grande valor prático, que apontam temas a serem discutidos, estratégias a serem manejadas e soluções a serem implementadas; mais uma vez, construído em grande parte por profissionais que têm vivências reais na escola ou no campo social. O volume se constitui, dessa forma, como de grande valor prático: algo que pode ser posto em vigor pelo leitor em sua própria realidade.

Esperamos com isso contribuir para que ações afirmativas sejam realizadas em escolas públicas ou Organizações Não-Governamentais e associações diversas, o que irá ajudar a capilarizar o conteúdo tão exaustivamente discutido no curso de especialização.

O Volume 3 se chama *Pobreza e Educação: experiências do curso de especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social*, organizado por Irapuan Peixoto Lima Filho e Rafaela Silveira Aguiar, trazendo a contribuição dos profissionais que estiveram envolvidos com a Iniciativa EPDS na UFC.

São 6 textos que reúnem professores, tutores, supervisores e orientadores que ajudaram na execução do curso e puderam con-

tribuir com suas experiências docentes e acadêmicas à formação dos cursistas, ao mesmo tempo em que, também foram impactados pela “resposta” que os estudantes lhes deram em meio aos trabalhos acadêmicos próprios da especialização. Dessa forma, seus capítulos articulam a relação ensino-aprendizagem com o aprofundamento acadêmico de temáticas como o Programa Bolsa Família, os direitos humanos, a formação continuada e o ensino a distância.

O Volume 4 se intitula *O Bolsa Família e a Educação: pesquisas no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social*, organizado por Irapuan Peixoto Lima Filho, Domingos Abreu e Valmir Lopes de Lima, trazendo 8 textos construídos a partir de experiências de pesquisa da Iniciativa EPDS.

Por isso, traz tanto alguns frutos da investigação realizada pelos pesquisadores da UFC quanto de outras universidades, reforçando o diálogo das experiências e permitindo ao leitor comparar alguns dos resultados e perceber fenômenos de âmbito local e outros mais generalizantes.

Esses estudos, como se percebe, não se resumem ao aspecto educacional no qual os jovens estão inseridos, mas vão além e permitem analisar as conexões que essas realidades têm com as políticas públicas na área social, em particular caso, com o Programa Bolsa Família, que apareceu desde o material pedagógico da especialização como um pano de fundo essencial para as discussões sobre pobreza e desigualdade das famílias brasileiras e, mais ainda, dos estudantes das escolas públicas.

Os textos do volume trazem grandes contribuições ao campo acadêmico e, mais do que encerrar discussões, apontam caminhos investigativos e novos olhares para se pensar a dinâmica entre pobreza, distribuição de renda e educação Brasil à fora.

Com os 4 volumes da *Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social*, esperamos reforçar o campo acadêmico nas temáticas

correlatas e ao mesmo tempo trazer experiências práticas que podem inspirar ações ou mesmo serem replicadas para melhorar os processos educativos na educação pública e na eficiência de políticas sociais.

Gostaríamos, por fim, de agradecer ao Governo Federal, em particular ao MEC, ao Ministério do Planejamento, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, claro, à equipe da SECADI, que permitiram esta experiência tão frutífera que foi a Iniciativa EPDS; e esperamos com esta coleção entregar uma resposta – longe de ser única – mas que colete informações, reflexões e análises interessantes a todos os interessados no campo temático, às políticas públicas, ao meio acadêmico-universitário e à população em geral.

Irapuan Peixoto Lima Filho
Organizador da Coleção
Fortaleza, dezembro de 2018.



APRESENTAÇÃO

Chegamos ao 4º volume da *Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social* que traz estudos, resultados e experiências realizados no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EDPS), criada pelo MEC/SECADI e executado em 15 universidades federais brasileiras. Este livro em particular traz as reflexões acadêmicas construídas no desenvolvimento de pesquisas que transcorreram lado a lado com o curso de especialização que era o foco principal da Iniciativa.

Uma das grandes inovações da Iniciativa EPDS foi combinar o curso de especialização EAD com uma pesquisa de grande vulto que se associasse aos temas desenvolvidos a partir do programa, como educação, pobreza, assistência social, direitos humanos, políticas públicas, programas de distribuição de renda e desigualdade social.

Cada universidade da Iniciativa desenvolveu seus estudos, mas não é nossa intenção nesta coleção isolar os resultados do que foi desenvolvido na Universidade Federal do Ceará (UFC) das demais 14 universidades que participaram do programa. Por isso, o Volume 4 da coleção traz textos elaborados a partir da pesquisa da UFC dialogando com o de outras equipes, criando um panorama mais rico e amplo daquelas questões no Brasil.

Na UFC, a pesquisa ficou a cargo dos professores Domingos Abreu e Jakson Alves de Aquino, ambos do Departamento de Ciências Sociais, com particular interesse no modo como as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família cumpriam (ou não) as

condicionalidades do programa, destacando a situação do jovem em idade escolar. A partir dos dados levantados, é possível relacioná-los às experiências de outros pesquisadores espalhados pelo país, que mesmo com outros objetos de investigação, permitem um olhar extenso e profundo sobre como tais políticas se associam à realidade escolar.

Pesquisa é um empreendimento em longo prazo e não esperamos com os textos deste volume esgotar a temática, sabendo que há ainda outros pontos a aprofundar e novos focos onde lançar o olhar, mesmo nos dados já recolhidos. Além disso, as pesquisas não pararam e as equipes continuam a desenvolver seus estudos e colher novos dados, o que esperamos, continue a dar frutos nos anos vindouros.

Irapuan Peixoto Lima Filho
Domingos Abreu
Valmir Lopes de Lima
Fortaleza, dezembro de 2018.

AS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO FREQUENTADAS POR BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESIGUALDADES PERSISTENTES NO PARANÁ E NO CEARÁ

Domingos Abreu¹
Gabriela Schneider²
Andréa Barbosa Gouveia³

INTRODUÇÃO

A democratização da escola no Brasil é fruto de um longo processo histórico de luta social e de políticas públicas (SPÓSITO, 1993, OLIVEIRA, 2006). Este processo foi marcado por debates que situam a questão da democratização em termos de vagas, considerando o acesso como matrícula na rede escolar; em termos de permanência, considerando a necessidade da democratização das condições de qualidade; e, mais recentemente em termos de resultados escolares, considerando portanto democratização como aprendizagem. Estas três questões, ainda que tenham avançado no último século, seguem sendo desafios em todas as etapas da educação básica.

Em termos de acesso à matrícula, os dados do INEP sobre o segundo ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação

- 1 Doutor em Sociologia, Professor Titular do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará e coordenador da pesquisa da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social.
- 2 Doutora em Educação, professora do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da Universidade Federal do Paraná.
- 3 Doutora em Educação, professora do curso de Pedagogia da Universidade Federal do Paraná.

(BRASIL, 2018), evidenciam dilemas persistentes. Na educação infantil encontram-se em 2016 apenas 31% das crianças de zero a três com matrículas na creche, e, na fase de pré-escola, onde a obrigatoriedade se consolidou com a Emenda Constitucional 59, chegou-se apenas a 91% do atendimento. No caso do ensino fundamental, chegamos ao patamar de 97% de matrículas, entretanto isto ainda significa que estão fora da escola um número absoluto importante de crianças e jovens, especialmente entre o quartil mais pobre da população. No caso do ensino médio, a questão do acesso é bastante grave, os dados do Relatório do INEP informam que apenas 70% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam a escola de ensino médio ou já concluíram esta etapa até 2016. Portanto, nossos dilemas de acesso permanecem como questões contemporâneas no país.

Os desafios da permanência e da aprendizagem não são menores. Este artigo pretende observar uma dimensão do processo de democratização da permanência na escola, no que se refere especificamente às condições de oferta, pergunta-se aqui qual é a escola que o estudante pobre que chega ao ensino médio encontra em termos das condições materiais e estruturais (SCHNEIDER, 2014).

Cabe destacar que se está olhando para um dos aspectos das condições de oferta que se refere justamente à questão da infraestrutura básica, do material pedagógico, dos equipamentos e mobiliários existentes na escola, denominados aqui de condições materiais e estruturais da escola no sentido de reafirmar seu aspecto pedagógico e não apenas técnico, entendendo que esses elementos são condições para a oferta de um ensino de qualidade, conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996) ao colocar como um dos princípios educacionais a garantia de padrões mínimos de qualidade.

Considera-se que entre as condições de permanência dos estudantes no sistema escolar, é pertinente a articulação entre o combate

à pobreza (expresso no Programa Bolsa Família) e a afirmação do direito à educação (expresso na exigência da frequência à escola como condicionalidade para manutenção das bolsas). Esta condicionalidade ao afirmar um direito de cidadania, contribui para a consolidação de uma política pública de inclusão social. Esta articulação demanda também que as condições de qualidade de oferta da escola sejam garantidas no sentido da construção de uma experiência subjetiva de inclusão para os sujeitos que frequentam o ambiente escolar.

A importância desta ideia da experiência subjetiva dos sujeitos jovens na escola pode ser compreendida a partir de estudos, por exemplo, de Silva, Pelissari e Steimbac (2016) que argumentam que há múltiplas possibilidades de construir-se jovem na sociedade contemporânea e, por isso, é preciso considerar os significados que os jovens atribuem à experiência escolar a partir das pretensões dos próprios jovens, mas também a partir do que as escolas oferecem como experiência para estes sujeitos. Na mesma direção Brenner e Carrano analisando 3 filmes sobre escolas de ensino médio produzidos por estudantes de ensino médio dão destaque a estas múltiplas relações com a escola e concluem que há um duplo desafio:

A escola pública de ensino médio no Brasil necessita enfrentar o duplo desafio: material e simbólico. É preciso equacionar as distorções geradas pela expansão das matrículas sobre frágil base estrutural das redes estaduais, principais responsáveis pela oferta deste nível de ensino e enfrentar os desafios da realização de processos educativos, que façam sentido no presente e se constituam como suportes para a elaboração de projetos de futuro para os jovens que habitam a escola. (BRENNER e CARRANO, 2014, p. 1238)

Este artigo procura evidenciar a dimensão material da escola, preocupado, porém com o sentido de superação das desigualdades

persistentes que o sistema escolar precisa enfrentar, e, preocupado com o fato de que o quartil mais pobre da população tem chegado ao ensino médio e que é preciso enfrentar que a superação da desigualdade por ausência de vagas, não supera possíveis desigualdades internas ao sistema escolar.

Desta forma problematizar como é a escola de ensino médio a que os estudantes pobres beneficiários do Bolsa Família tem acesso é uma forma de avançar nas reflexões sobre condições de democratização efetiva do sistema escolar.

Esta reflexão toma os casos do Paraná e do Ceará como campo empírico para a reflexão, o que se justifica em parte pela origem dos pesquisadores, mas principalmente por termos casos de duas regiões brasileiras que estão em diâmetros opostos em termos de indicadores sociais.

Basta lembrar que em 2015, enquanto o Paraná tinha um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de mais de 33.700 reais (em sexto lugar dentre as Unidades da Federação), o do Ceará era de pouco mais de 14.600 reais (ocupando a vigésima terceira posição nesta classificação), ou seja, por habitante, o PIB cearense equivale a menos da metade do valor do Paraná⁴.

Por outro lado, apesar da distância entre as duas economias, há de se ressaltar que os investimentos em educação nos dois estados têm tido montantes próximos. O Paraná em geral aparece como o sexto estado com maior investimento e o Ceará, logo em seguida na sétima posição. Kaveski, Martins e Scarpin (2015), apontam, entretanto que o Ceará tem maior êxito que o Paraná na gestão do recurso público aplicado no ensino médio da rede pública estadual quando analisados os anos de 2005, 2007, 2009 e 2011. Os autores

4 Neste ano, o PIB *per capita* do Brasil era de 29.326,33 reais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consultado em 22 de setembro de 2018. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17999-contas-regionais-2015-queda-no-pib-atinge-todas-as-unidades-da-federacao-pela-primeira-vez-na-serie>

apontam que apenas 15% dos estados da Federação alcançam com sucesso este feito no período estudado, “Com base na análise [...], constata-se que em 4 UF (Ceará, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), os aumentos nos gastos com o ensino médio regular foram eficientes nos anos pesquisados” (2015, p. 38).

A comparação Sul-Nordeste em tese potencializa os desafios para a política pública enfrentar desigualdades, por outra parte, o Ceará especificamente tem sido objeto de diferentes estudos devido a avanços em relação à oferta educacional.

Busca-se observar empiricamente a diferença entre as redes do Paraná e do Ceará, levando em conta indicadores de materiais e estruturais das escolas. Existem diferenças? Onde elas se dão? Qual o “tamanho” dessa diferença? Existem indicadores mais favoráveis em uma rede, quando ela é cotejada com a outra? A seguir descreve-se a metodologia utilizada para tal análise.

METODOLOGIA

O presente artigo pode ser entendido como um estudo quantitativo e comparado, ao passo que se utiliza de uma gama significativa de dados para analisar as condições materiais e estruturais da escola (CME). Além disso, busca comparar duas realidades, a oferta educacional no estado do Paraná e do Ceará. De acordo com Bonitatibus (1989), comparar “É examinar dois ou mais elementos ao mesmo tempo, a fim de buscar semelhanças e diferenças” (p.4), nesse trabalho busca-se comparar as condições de oferta das escolas que atendem estudantes vinculados ao PBF.

Para tal análise foi necessário a utilização de dois bancos de dados, o do Sistema Presença (SP) e o do Censo Escolar. No caso do SP utiliza-se especificamente o banco frequência que é denominado de Condedu, o qual tem como finalidade “[...] disponibilizar ao MDS o resultado do acompanhamento de frequência realizado no período,

entre outras informações referentes aos alunos que o sistema permite alterar” (MEC, s/d, p. 26). Dentre essas informações encontra-se a série e o código que identifica a escola a que o aluno está vinculado.

Necessário ressaltar que o acompanhamento é feito bimestralmente, gerando dados a cada dois meses de fevereiro até novembro, como o objetivo aqui é analisar as escolas, opta-se por utilizar apenas o arquivo de dados referente aos meses de abril e maio pois é o mês de referência para o Censo Escolar que é o outro banco de dados que se utiliza nesta pesquisa.

O Censo Escolar é um levantamento estatístico educacional, sendo a principal fonte de informações sobre as escolas de educação brasileiras, ele é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação de todo o país (INEP, 2018). As informações coletadas pelo Censo Escolar dão origem a 4 grandes conjuntos de dados: Matrículas, Turmas, Docentes e Escolas. No escopo deste trabalho utiliza-se o banco de matrículas e o banco de escolas, o primeiro permite definir o número de estudantes matriculados por escola no Brasil e o segundo disponibiliza informações sobre as escolas no que se refere às condições materiais e estruturais. Abaixo descreve-se os procedimentos utilizados para a preparação dos bancos que deram origem aos dados utilizados nesta pesquisa.

SISTEMA PRESENÇA

O Banco do Sistema Presença referente aos meses de abril e maio de 2015 contavam com 17.272.090 estudantes, destes 15.364.955, ou seja 89% possuíam código de identificação da escola. O código de identificação da escola é o que permite o cotejamento com o banco de dados do Censo Escolar, além disso, ele permite a identificação do estado a qual a escola pertence, haja vista que os dois primeiros

números deste código dizem respeito a identificação do Estado da escola. Nesse sentido, considera-se apenas os estudantes que possuem código escolar, sendo os demais desconsiderados para essa análise.

O Paraná contava, em 2015 com 411.299 estudantes no Ensino Médio na rede pública estadual e o Ceará com 338.310. Como o objetivo nesse trabalho é analisar os estudantes beneficiários que estudam em escolas de Ensino Médio Regula, utilizou-se a informação referente à série, a qual é indisponível para alguns estudantes. Como esse banco de dados está organizado por estudante (ou seja, cada linha representa um aluno), mas o foco aqui é entendê-los dentro das escolas, foi necessário agregar os estudantes nas escolas. Um novo banco de dados foi criado, cuja unidade passa a ser a escola e, este mesmo banco inclui o número de estudantes vinculados ao PBF, essas informações são utilizadas para o cotejamento com o banco do Censo Escolar.

CENSO ESCOLAR

Os dados do Censo Escolar utilizados referem-se ao banco de matrículas, o qual serviu para levantar o número de estudantes do Ensino Médio por escolas, este banco de dados, assim como o banco do Condedu, está organizado por aluno e, portanto, também precisou ser agregado, gerando um novo banco, no qual cada escola é uma linha e conta com o número de matrículas do Ensino Médio. No que se refere ao banco de escolas, esse já tem como unidade de análise as instituições educacionais públicas e privadas, tal banco conta com 166 variáveis que vão desde informações que permitem identificar a dependência administrativa da escola, etapa e modalidade que o aluno está vinculado, bem como variáveis que permitem descrever as condições das escolas em termos das condições do prédio escolar, disponibilidade de equipamentos, materiais e espaços pedagógicos, etc.

Para o estudo empreendido nesse trabalho optou-se por comparar escolas públicas regulares da rede estadual, haja vista que

pela divisão de responsabilidades na oferta educacional são os estados os responsáveis pela sua oferta, as escolas federais quando existem, são em um número reduzido e, em geral apresentam condições melhores.

No que se refere às variáveis que tratam das Condições Materiais e Estruturais da Escola elas são várias e, referem-se a aspectos diferentes e por isso optou-se por analisá-las em grupo, utilizando como base para seu agrupamento a organização que já desenvolvida por Schneider (2010, 2014).

A análise organiza-se em torno de 7 indicadores que se baseiam na metodologia citada acima, cada indicador contempla um conjunto de variáveis, como se pode perceber na descrição abaixo:

Indicador de infraestrutura básica (Existência de: cozinha, banheiro com chuveiro, banheiro dentro e banheiro fora do prédio, refeitório, despensa e almoxarifado).

Indicador para equipamentos eletrônicos (Existência de: TV, videocassete, DVD, antena parabólica, fotocopiadora, retroprojetor, impressora e impressora multifuncional, equipamento de som, multimídia, fax, equipamento de foto).

Indicador para conectividade (internet e banda larga)

Indicador para espaços administrativos (sala da diretoria, sala de professores, secretaria)

Indicador para espaços pedagógicos (laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca, sala de leitura, auditório)

Indicador para espaços de esporte e lazer (quadra e pátio)

Indicador para saneamento básico e energia (água filtrada, abastecimento de água da rede pública, rede de esgoto – rede pública e fossa, lixo – coleta periódica).

Tais variáveis referem-se à existência ou não na escola desses espaços e materiais colaborando para um retrato em termos de perfil geral das escolas. O banco de dados foi organizado mantendo apenas as escolas estaduais que ofertavam Ensino Médio Regular, neste banco foram acrescentadas informações sobre o número de beneficiários e o número de matrículas.

Após cotejamento entre essas informações foi possível constatar que o Paraná tinha, em 2015, 11% de seus alunos do ensino médio da rede pública vinculados ao PBF com série informada. O Ceará tinha, a seu turno, 28,6% de alunos que recebiam o Bolsa família. O Paraná tem 1992 escolas de ensino médio e destas, 1464 recebem alunos do PBF. O Ceará tem 939 escolas de ensino médio e destas, 559 recebem alunos do PBF, é do conjunto dessas escolas que se fará a análise das condições materiais e estruturais a partir da lógica dos indicadores descritos acima⁵.

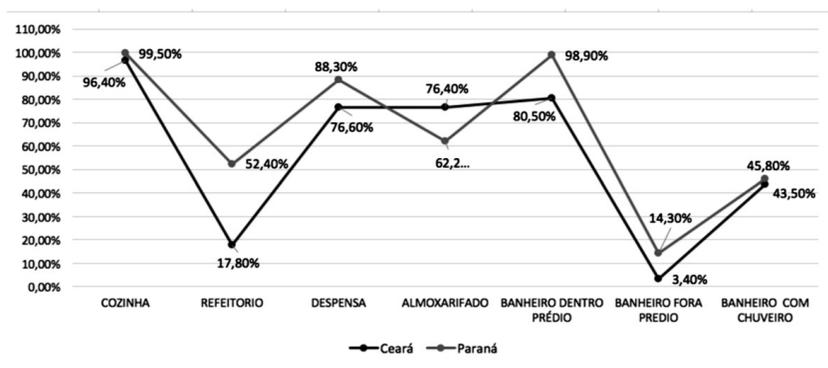
AS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS NO PARANÁ E CEARÁ

O primeiro aspecto considerado foi o Indicador de Infraestrutura Básica (cozinha, banheiro com chuveiro, banheiro dentro e banheiro fora do prédio, refeitório, despensa e almoxarifado). Observe-se que neste caso são elementos básicos de funcionamento de um espaço onde está um coletivo de sujeitos que passam uma parte importante do seu dia juntos. Uma análise rápida mostra grande semelhança entre as estruturas dos dois estados, ainda que com uma condição

5 Relembramos aqui que nosso estudo guardou apenas as escolas com alunos do Programa Bolsa Família que funcionam na forma dita “Regular” (e aparecem no Banco do Censo escola como “médio propedêutico em classes comuns do ensino regular”), ou seja, existem outras escolas de ensino médio que recebem alunos do PBF que não foram levadas em conta (do tipo EJA ou que oferecem o ensino médio integrado com Curso Técnico).

mais favorável para o Paraná na maioria dos itens analisados, como é possível perceber na tabela abaixo.

Gráfico 1 – Percentual de escolas com os itens de infraestrutura básica, Ceará e Paraná, 2015



Fonte: Censo Escolar (2015), dados trabalhados pelos autores.

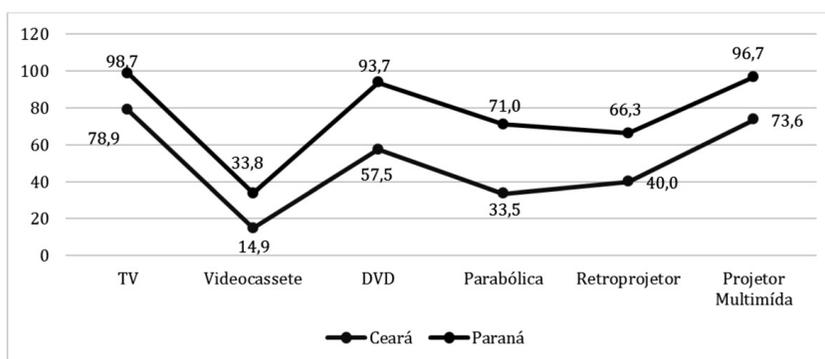
O gráfico indica variáveis virtualmente muito semelhantes quando trata de “cozinha” e “banheiro com chuveiro” e “banheiro fora do prédio”. Outra observação que vale sublinhar é que, somando as escolas que têm banheiros dentro e fora do prédio, quase 16% das escolas cearenses em 2015 não tinham nenhum tipo de banheiro e apenas 18% delas têm um refeitório (contra 52% das escolas do Paraná).

O segundo grupo de elementos observados compõe um indicador para equipamentos eletrônicos (TV, vídeo cassete, DVD, antena parabólica, fotocopiadora, retroprojeter, impressora e impressora multifunção, equipamento de som, multimídia, fax, equipamento de foto). Assim como no indicador anterior o Paraná tende a apresentar melhores condições de oferta na maioria dos itens analisados.

Quando se observam os equipamentos eletrônicos da escola por blocos, pode-se depreender alguns elementos. Tome-se TV, videocassete e DVD como um bloco de acesso a equipamento para

audiovisual. A ausência de TV é mais acentuada no Ceará, quando se somam DVD e videocassete que desempenham a mesma função, observa-se que a presença destes equipamentos no Ceará é de 72,4% das escolas. No Paraná, apenas 1,3% das escolas não tem TV e a presença de DVD ou videocassete ultrapassa 100%, portanto algumas escolas podem ter os dois equipamentos, como é possível perceber no gráfico 2.

Gráfico 2: Percentual de escolas segundo existência de equipamentos eletrônicos de reprodução visual, Paraná e Ceará, 2015



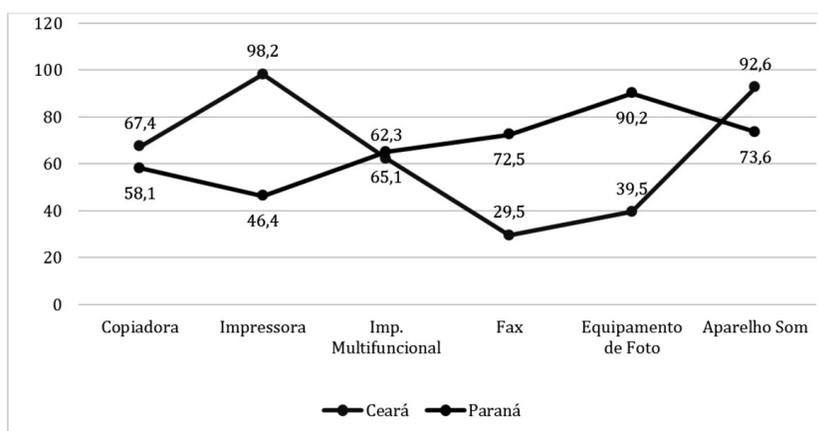
Fonte: Censo Escolar (2015)

O alto percentual de escolas com TV e DVD no Paraná tem vinculação com o Projeto TV Pendrive, implementado no Estado em 2007 o qual distribuiu televisões para todas as escolas do Estado

Todas as 1.726 escolas existentes na época foram beneficiadas com a nova tecnologia, as TVs que foram instaladas em todas as salas de aulas, são de 29 polegadas, possuem entrada para pendrive, DVD, cartão de memória, e saídas para caixas de som e projetor de multimídia. (SILVA, 2012, p. 14)

No que se refere à questão do retroprojektor e do projetor multimídia é possível perceber uma situação muito semelhante ao já encontrado nos outros itens analisados. No Paraná, na maioria das suas escolas há projetor multimídia enquanto no Ceará esse valor é um pouco menor, contudo, quando esse equipamento é somado ao retroprojektor ultrapassa-se, em ambos os estados 100%. O Ceará está mais bem equipado no que diz respeito à “copiadora”, “impressora” e “aparelho de som, como é possível perceber no gráfico abaixo.

Gráfico 3: Percentual de escolas segundo existência de equipamentos eletrônicos diversos, Paraná e Ceará, 2015



Fonte: Censo Escolar (2015)

É interessante notar ainda, que as estruturas de distribuição diferem em quantidade, mas não tanto na tendência de escolha de equipamentos: pode-se visualmente perceber estruturas semelhantes nas linhas dos estados.

Além dos equipamentos eletrônicos também se analisou o que está se denominando de Indicador para conectividade que contempla a conexão com internet ou com banda larga. Nesse indicador, mais uma vez é possível perceber uma estrutura semelhante nos dois estados.

Novamente percebe-se uma situação melhor das escolas paranaenses em ambas as variáveis, porém a diferença é pequena. A banda larga é uma forma de internet, mas caracteriza-se por ter um desempenho e velocidade melhores, nesse sentido, pode-se supor que a maior parte das escolas dos dois estados tem acesso a essa internet, como é possível perceber na tabela abaixo.

Tabela 1 – Percentual de escolas com internet e com banda larga, Ceará e Paraná , 2015.

	INTERNET	BANDA LARGA
Ceará	97,7%	81,2%
Paraná	99,5%	82,0%

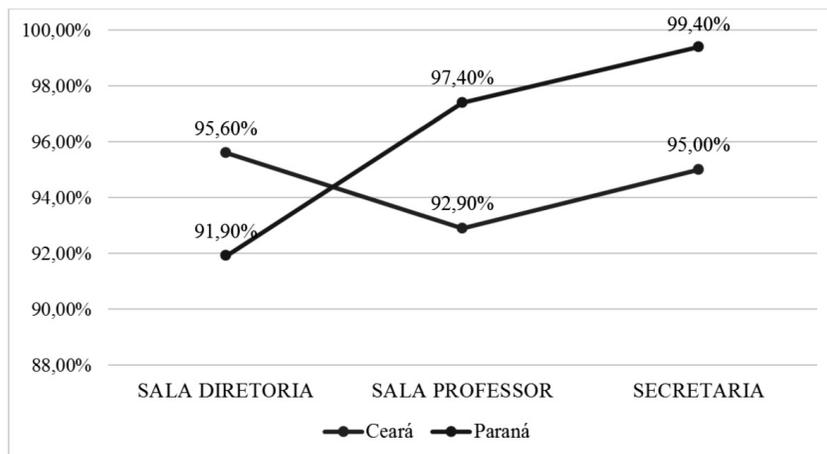
Fonte: Censo Escolar, 2015

O fato da maioria das escolas de ambos os estados ter acesso à internet e um número significativo delas por meio de banda larga, pode ter relação com o incentivo federal por meio do Programa Banda Larga nas escolas, destinada a garantir esse acesso às escolas públicas urbanas do país. No período de 2008 até 2015, 654 escolas no Ceará foram beneficiadas pelo programa, no Paraná esse número chega 1807⁶ (PORTAL DO MEC, s/d), provavelmente a maior parte das escolas beneficiadas no Paraná são escolas de Ensino Médio.

Analisando a questão mais específica da existência ou não dos locais que se está denominando de administrativos (sala de diretoria, sala de professor e secretaria) constata-se que não há uma diferença numérica significativa entre estes três espaços escolares nos dois estados. As escolas que recebem alunos do PBF têm condições de oferta parecidas, que variam entre 92% e 99% nas escolas paranaenses e cearenses.

6 O Paraná conta com 2148 instituições educacionais de educação básica, enquanto o Ceará 718.

Gráfico 4 – Percentual de escolas com sala de diretoria, sala de professor e secretaria, Ceará e Paraná, 2015.



Fonte: Censo Escolar, 2015

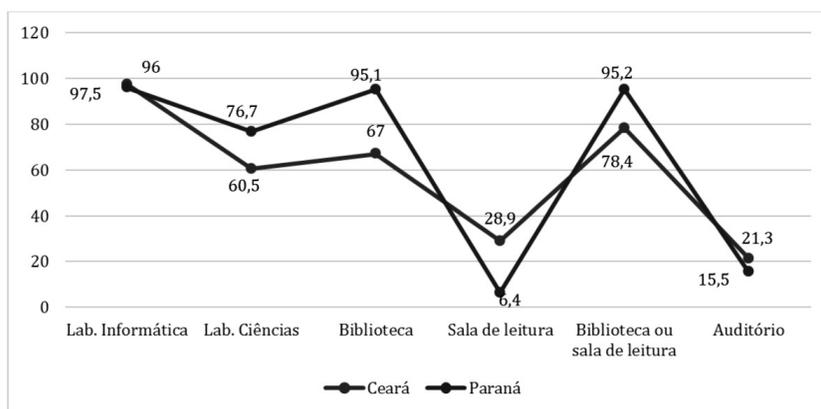
As prioridades não foram as mesmas na busca pela universalização da infraestrutura, haja vista o estado do Ceará ter dado maior prioridade à sala da direção que o Paraná e a dinâmica se inverte no caso das salas de professores e de secretaria. Vale ressaltar que dos três espaços, no Ceará a sala para os professores teve o menor percentual. Schneider (2010) em análise desses espaços na realidade brasileira também encontra um percentual alto de escolas com esses itens, ainda que a análise se faça em relação as escolas de ensino fundamental, pode-se supor que tais ambientes se configuram como parte do que se entende como necessário para o funcionamento das escolas.

Ao observar a existência dos espaços pedagógicos⁷ (laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca, sala de leitura, auditório) nas escolas dos dois estados, novamente encontram-se

7 Ressalta-se que entende-se que todos os espaços das escolas são espaços pedagógicos, porque o espaço também educa, a divisão feita aqui é apenas uma questão metodológica para facilitar a análise.

semelhanças no comportamento dos indicadores. No que se refere a laboratório de informática e auditório os dois estados encontram-se em situação de oferta muito semelhante, com alto percentual de laboratório de informática nos dois estados e baixo no de auditório (e nos dois casos a vantagem é do Ceará).

Gráfico 5 – Percentual de escolas que possuem espaços pedagógicos, Ceará e Paraná, 2015.



Fonte: Censo Escolar, 2015

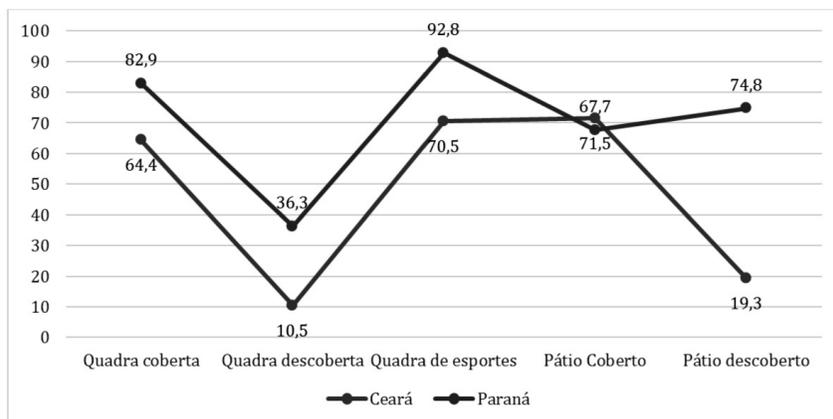
No Paraná, em torno de dois terços têm laboratório de ciência (enquanto no Ceará a porcentagem não alcança este patamar). Quando olhamos para sala de leitura ou biblioteca, observamos que quase todas as escolas paranaenses estão equipadas (enquanto no Ceará 22% delas não dispõem de nenhum dos dois equipamentos).

É necessário destacar a importância da existência de biblioteca, laboratório de informática e de ciências no espaço escolar, haja vista que para muitos estudantes, especialmente aqueles vinculados ao Programa Bolsa Família, a escola é um importante meio de transmissão e de acesso aos bens culturais, além disso, ainda que sem entrar no mérito das avaliações, pode considerar-se que

[...] as escolas que possuem clima favorável para a aprendizagem e recursos pedagógicos têm melhor desempenho dos seus alunos no teste [PISA⁸]. Os estudantes foram indagados sobre a utilização da biblioteca, computadores, calculadoras e laboratórios de suas respectivas escolas. Nas escolas em que essa utilização é mais freqüente (sic), o desempenho foi maior. (OLIVEIRA, ARAUJO, 2005, p.16)

Ainda analisando espaços, agora com foco na questão da prática esportiva, nota-se que à época da coleta de dados, o Paraná estava mais bem servido pelos indicadores de esporte e lazer que o Ceará, o único item onde as escolas do Ceará estavam melhor dizia respeito ao “pátio coberto” (com uma diferença de apenas 3%). O Paraná, por sua vez tem suas escolas com algum tipo de quadra (coberta ou descoberta) em 93% dos casos enquanto no Ceará esta porcentagem cai para 70%. Em todo caso, o desenho das linhas dos dois estados é bastante semelhante, com uma diferença de tendência forte apenas no caso do “pátio descoberto”, como se percebe no gráfico 6

Gráfico 6 – Percentual de escolas com espaços destinados à prática esportiva, Ceará e Paraná, 2015.

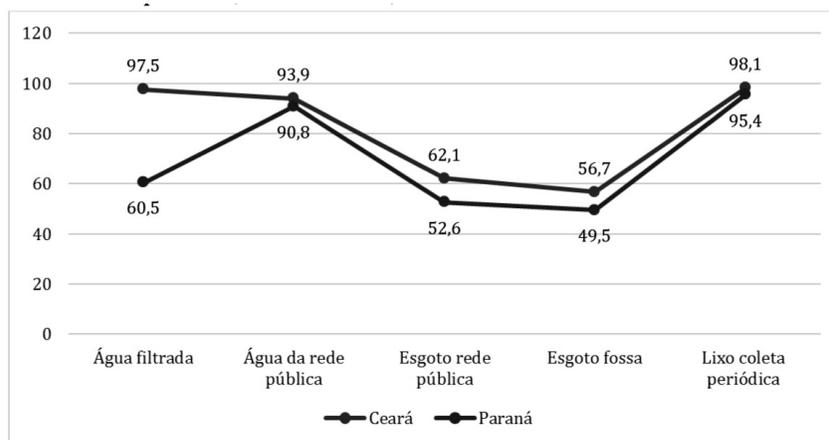


Fonte: Censo Escolar, 2015

8 O PISA é uma avaliação realizada pela OCDE que avalia a aprendizagem dos alunos de 15 anos, de diversos países, em disciplinas específicas.

Por fim, ao analisar a questão de saneamento básico e energia, é possível perceber que os apresentados pelos dois estados são relativamente semelhantes. É importante sublinhar que este indicador tem o Ceará à frente do Paraná em todas as variáveis, cabendo considerar que essas variáveis desse indicador referem-se mais a questões que transcendem a questão escolar, haja vista, que a garantia de coleta de lixo periódica, esgoto público, abastecimento de água são ações que estão para além da questão das políticas educacionais. Mesmo que as linhas praticamente se sobreponham, o Ceará tem uma leve vantagem que é constante. Apenas no caso da água filtrada, o acesso do Ceará é muito maior (97% contra 60%). As estruturas desenhadas pelas linhas seguem um mesmo padrão, tendo no topo da escala “água da rede pública” e “coleta periódica de lixo”.

Gráfico 7 – Percentual de escolas com Água Filtrada, Água da rede Pública, Esgoto, coleta de lixo periódica, Ceará e Paraná, 2015



Fonte: Censo Escolar, 2015.

A questão do abastecimento de água também foi objeto de ações do Ministério da Educação por meio do PAR, um programa destinado especificamente para tal finalidade, sendo uma parceria do MEC com o

[...] Ministério da Saúde e Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), e visa garantir água potável para todos os municípios com até 50 mil habitantes. O MEC, por meio do PAR, detecta as escolas que apresentam a demanda e repassa para o Ministério da Saúde/FUNASA implantar a proposta. (SCHNEIDER, 2014, p. 131)

Apesar de muitos itens estarem presentes em uma parcela significativa das escolas ainda é preciso avançar no sentido de garantir padrões mínimos de qualidade, uma vez que as condições materiais e estruturais aqui discutidas, podem ser consideradas básicas, a maioria delas estando presente no Parecer que trata do Custo Aluno Qualidade Inicial, no Plano Nacional de Educação de 2011 e também no de 2014, o qual por meio de estratégias da meta 7, que é conhecida por tratar de questões relacionadas à qualidade da educação, propõem:

Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltados [...] à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar; [...] Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais; Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso à redes digitais de computadores, inclusive a internet. (BRASIL, 2014)

Os dados aqui discutidos, indicam a necessidade de ampliar as ações nesse sentido. Ainda em relação às variáveis aqui analisadas, que somam 40, é possível perceber um comportamento semelhante nos dois estados, com uma leve tendência de as escolas paranaenses serem mais bem equipadas, possuírem mais infraestrutura do que as do Estado do Ceará, cabe considerar que nenhum dos itens se faz presente em todas as escolas paranaenses, ou seja, mesmo analisando apenas as escolas que contam com alunos beneficiários, algumas possuem condições melhores de oferta do que outras, revelando desigualdades internas do próprio sistema.

Ao comparar os maiores percentuais de oferta é possível perceber que no Paraná, dos 40 itens analisados, 16 alcançam percentuais acima de 90%, ou seja, indicando que se fazem presentes na maioria das escolas, enquanto no Ceará esse número cai para 11, sendo que muitos deles se repetem nos dois estados. Dentre eles destacamos laboratório de informática, internet, água, o destaque a esses itens tem relação ao fato de todos eles terem sido objeto de programas específicos do governo federal, mostrando a importância desses na construção de condições mais igualitárias entre as escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que os dois estados têm estruturas de distribuição que são realmente bastante semelhantes. Os alunos do Bolsa Família que frequentam escolas nos dois estados têm acesso parecido aos equipamentos e à infraestrutura, malgrado o fato que o Paraná seja o sexto estado mais rico da Federação e o Ceará o quinto mais pobre. Não que eles tenham acesso aos equipamentos e à infraestrutura nas mesmas proporções, no entanto os equipamentos que são mais numerosos em um Estado têm tendência a também sê-lo no outro. De mesmo, quando o número daquele equipamento decresce no Ceará, ele também decresce no Paraná.

Outra constatação importante é que alunos do Bolsa Família têm melhores chances de estarem em uma escola mais bem equipadas no Paraná do que no Ceará, mesmo que a diferença raramente seja muito grande. De forma objetiva, as escolas do Paraná estão à frente das escolas do Ceará em 26 variáveis em um total de 40 pesquisadas pelo Censo Escolar de 2015, ou seja, em 65% dos casos.

Em termos de equipamentos o Paraná está à frente e o mesmo se repete no caso da infraestrutura pedagógica (laboratório de ciência e biblioteca – o Ceará sendo mais equipado em termos de laboratório de informática). No que diz respeito às comunicações digitais, os dois estados aparecem virtualmente empatados, com uma leve vantagem para o Paraná.

Por fim, vale ressaltar que o Ceará tem um desempenho melhor em todos os indicadores que dizem respeito ao saneamento (mesmo que o Paraná não fique muito atrás), que certamente têm um impacto sobre a saúde dos alunos do Bolsa Família mais decisivo que retroprojetores, TVs ou um local que sirva de dispensa. Eles já não serão tão decisivos quando comparados com banheiros e cozinhas e em alguma medida quando comparados com quadras de esporte e pátios (onde o Paraná se sobressai). Em todo caso não pode deixar de ser registrado que as políticas públicas de saneamento básico do Ceará realizam uma cobertura mais abrangente que aquelas do Paraná.

Como referido no início deste trabalho, as subjetividades também são construídas nos espaços educativos, pois aí os agentes sociais têm parte significativa da construção de suas representações do mundo construídas, ou seja, de suas disposições a agir, pensar e sentir. Os alunos bolsistas do PBF são, na definição estatal, “pobres ou extremamente pobres” e muitos passam a ter contato com espaços estruturados especificamente para a aquisição e produção do conhecimento formal quando entram no universo escolar. Neste lugar social que é a escola, o habitus dos alunos entra em contato

com estruturas de funcionamento do mundo social, encarnada nas coisas, nos objetos, nos espaços. Nas escolas, não a consciência, mas o corpo do aluno é socializado de maneira não explícita, todas as vezes que ele encontra (ou deixa de encontrar), a sala com uma televisão, um retroprojektor; este mesmo corpo pode fazer (ou deixar de fazer) experiências em laboratórios ou pesquisas na biblioteca. O aluno, ou melhor dizendo, seu corpo, pode brincar em uma quadra coberta e depois experimentar a cantina, antes ou depois de tê-lo refrescado com água tratada (ou pode deixar de ter feito tudo isso), antes de voltar para uma sala de aula com um computador conectado ou não à internet (que pode por sua vez ser lenta ou com banda larga). Como vimos, nem todos os alunos terão as mesmas ocasiões de produzirem os mesmos habitus, pois vão encontrar, ou deixar de encontrar, os mesmos equipamentos, as mesmas condições materiais e estruturais. Bourdieu explica esta relação do corpo com o mundo exterior (nunca estática, sempre dinâmica), como produtora de uma gramática interpretativa e geradora de possibilidades das práticas dos agentes.

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem habitus, sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente de fins e o domínio instantâneo das operações necessárias para atingi-los. (BOURDIEU, 1980, p. 88)

Ora, os estudos apontam que as melhores escolas públicas, do ponto de vista das condições materiais e estruturais (CME) encontram-se precisamente no ensino médio: é apenas aí que parte dos alunos do PBF experimentam praticamente as “estruturas objetivas” espe-

cificamente voltadas para a produção das subjetividades (estruturas cognitivas) inerentes a este espaço de conhecimento e à transmissão sistemática (e sistematizadora) da herança cultural cultivada. Deste ponto de vista, nos parece que a relação entre educação e desigualdade social nestes dois Estados da federação indica duas dinâmicas distintas.

Uma primeira que aponta para uma socialização semelhante nos dois estados, no que diz respeito às Condições Materiais e Estruturais, com uma tendência forte de que os alunos encontrem ou deixem de encontrar, os mesmos mobiliários e os mesmos espaços pedagógicos (computadores, banheiros, laboratórios, quadras etc.) – os estudantes do Paraná tendo a probabilidade de encontra-se em uma escola melhor aquinhoadada que os do Ceará, com exceção dos equipamentos sanitários (esgoto, água etc.). Por outro lado, outra dinâmica aponta para a não superação completa da iniquidade nos dois cenários educativos estatais, haja vista que em ambos, nenhum indicador pesquisado alcança índice de 100% de presença, ou seja, ainda há muitas escolas sem os equipamentos considerados como essenciais para um acesso democrático ao universo escolar, mostrando que nos dois estados, a socialização do estudante com a estrutura escolar ainda não é igualmente possibilitada.

REFERÊNCIAS

- BONITATIBUS, S. G.. O que é educação comparada. In: _____. *Educação Comparada: conceito, evolução, métodos*. São Paulo: EPU, 1989, p. 3-15.
- BOURDIEU, P. *O senso prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018* Brasília: Inep, 2018.
- _____. Ministério da Educação. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: DF, dez. 1996.
- _____. Ministério da Educação. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: DF, 9 jan. 2001. Disponível em <http://www.abrelivros.org.br>. Acesso em: 09/03/12.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional*

- de Educação e dá outras providências*. Brasília, DF, 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>. Acesso: 26/07/2014.
- BRENNER, A. K.; CARRANO, P. C. R. Os sentidos da presença dos jovens no Ensino Médio: representações da escola em três filmes de estudantes. *Educação & Sociedade (Impresso)* São Paulo v. 35, p. 1223-1240, 2014.
- INEP. *O que é o Censo Escolar*. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <http://inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 12/08/2018.
- MEC. *Manual de leiaute dos arquivos para troca de informações entre MEC e MDS*. Versão 4.0. Brasília: Sistema presença, s/d.
- OLIVEIRA, R. P. *Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do século XXI*. 120f. Tese (livre docência). Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2006.
- _____; ARAÚJO, G. C. Qualidade de ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, n. 28, p 5-23, jan./abr. 2005.
- SCHNEIDER, G. Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um Índice de Condições Materiais da Escola. 250f. *Dissertação (Mestrado em Educação)*. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- _____. *As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola: uma problematização a partir do conceito de justiça social*. 250f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- SILVA, M. R.; STEINBACK, A. A. ; PELISSARI, L. B. . Juventude, escola e trabalho: permanência e abandono na educação profissional técnica de nível médio. In: SILVA, M. R.; OLIVEIRA, R. G.. (Org.). *Juventude e Ensino Médio: sentidos e significados da experiência escolar*. Curitiba: Setor de Educação UFPR, 2016, v. 1, p. 133-156.
- SISTEMA PRESENÇA 2015. *CONDEDU 2015*. MDS/MEC. Disponível em: <http://presenca.mec.gov.br>. Acesso em: 10/01/2018.
- SILVA, M. A. da. *A TV Pendrive e seu uso como recurso didático*. 42f. Monografia (Especialização em Educação). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2012.
- SIMÃO KAVESKI, ID, SOUSA MARTINS, JA, SCARPIN, JE. *A eficiência dos gastos públicos com o ensino médio regular nas instituições estaduais brasileiras*. *Enfoque: Reflexão Contábil* [Internet]. 2015;34(1):29-43. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307138473003>
- SPOSITO, M. P. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993.



POBREZA, DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS PLURIANUAIS FEDERAIS

Adir Valdemar Garcia¹
Jaime Hillesheim²
Tânia Regina Krüger³

INTRODUÇÃO

Em 2014, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) assumiu o Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social (PNEPDS)⁴, constituído a partir da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (IEPDS), proposta pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC. O PNEPDS previa três ações: 1) Desenvolvimento de um Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social; 2) Desenvolvimento de uma pesquisa na mesma temática; e 3) Divulgação do conhecimento produzido nos âmbitos da formação e da pesquisa.

A pesquisa proposta pelo Grupo Gestor do PNEPS na UFSC foi intitulada “Educação, Pobreza e Desigualdade Social” e teve por objetivo geral analisar as concepções de educação, pobreza e

1 Professor Doutor do Departamento de Estudos Especializados em Educação – UFSC. E-mail: adir.vg@ufsc.com.br
2 Professor Doutor do Departamento de Serviço Social – UFSC. E-mail: jaimehil@yahoo.com.br
3 Professora Doutora do Departamento de Serviço Social – UFSC. E-mail: tania.kruger@ufsc.br
4 O PNEPDS recebeu aporte financeiro do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da SECADI/MEC.

desigualdade social e as proposições relacionadas a essas questões apresentadas pelos governos federal, do estado de Santa Catarina e de municípios dessa unidade federativa, nos documentos de gestão e planejamento elaborados entre os anos de 2003 e 2015⁵, verificando como essas concepções e proposições se materializam no cotidiano escolar.

A análise dos documentos possibilitou o tratamento de uma série de questões afetas à relação educação/pobreza/desigualdade social. Neste capítulo, daremos destaque para o conteúdo dos Planos Plurianuais do governo federal, referentes ao período definido, no que diz respeito à pobreza e à educação e à relação com os direitos humanos.

A análise dos PPA federais mostrou que as proposições voltadas ao combate à pobreza estão sempre relacionadas à defesa dos direitos humanos e mediadas por ações específicas de outras políticas sociais, de modo mais contundente, pela educação.

Inicialmente, analisamos o papel atribuído à educação no processo de combate à pobreza e de garantia dos direitos humanos com base no referencial teórico adotado. A reflexão principal está centrada nas possibilidades e limites de ações de combate à pobreza que garantam sua diminuição progressiva e sustentável, bem como a realização dos direitos humanos na ordem social do capital, tendo a educação como mediação. Num segundo momento evidenciamos como as questões da pobreza e dos direitos humanos aparecem, em particular, nos PPA federais do período de 2003 a 2015.

5 A amostra foi composta por documentos das seguintes esferas: Âmbito federal: 3 Planos Plurianuais (PPA), 2 Planos Nacionais de Educação (PNE) e 1 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), 2 Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Âmbito estadual: 3 PPA, 2 Planos Estaduais de Educação (PEE) e 2 Propostas Curriculares Estaduais (PCE). Âmbito municipal: 48 PPA, 14 Planos Municipais de Educação (PME), 8 Diretrizes Curriculares (DC) ou documentos equivalentes. Âmbito escolar: Projetos Político-Pedagógicos (PPP) das escolas selecionadas.

POBREZA, EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS NA ORDEM SOCIAL DO CAPITAL

Considerando a pobreza um fenômeno social histórico e complexo há que se ter cuidados para não interpretá-lo de um modo reducionista. Sabe-se que, apesar do registro de avanços, um número substancial de seres humanos vive na condição de extrema pobreza ou pobreza. Esse fato tem suscitado preocupações por parte de intelectuais, governos e entidades não governamentais no âmbito nacional e internacional. Essas preocupações aumentam à medida que pesquisas mostram que o pauperismo, equacionado em alguns países, retoma força, pondo em xeque as estratégias utilizadas para lidar com o *problema*. Por isso, a intenção aqui não é analisar a pobreza numa perspectiva economicista ou politicista, pois entendemos que isoladamente cada uma dessas perspectivas liquida as concretas mediações que articulam a sua conformação sócio-histórica. A pobreza possui sim um sólido suporte real na experiência histórica e na prática social contemporânea, tendo determinações pluricausais e que não se colocam abstratamente.

De acordo com Garcia (2012), podemos destacar três matrizes teóricas que analisam a pobreza diferentemente: a liberal/neoliberal, a socialdemocrata e a marxista. Segundo o autor, a corrente socialdemocrata tem exercido maior domínio em termos políticos, contrapondo-se tanto ao liberalismo clássico – mas assimilando hodiernamente, em grande medida, princípios neoliberais – e ao marxismo.

Para Garcia (2012), a pobreza é um fenômeno que só pode ser apreendido por comparação, sendo visto, em geral, como negativo, como *falta*. Por isso, é necessário estabelecer medidas. A definição de necessidades *mínimas* ou *básicas* serve para que uma sociedade verifique quantos de seus membros, por falta de condições, não estariam *socialmente integrados*.

Ao analisar a compreensão de pobreza a partir da matriz teórica socialdemocrata, considerando a pobreza como *falta de algo*, Garcia (2012) afirma que se pode identificar duas direções interpretativas: uma que enfatiza a pobreza como “falta de recursos materiais para a manutenção da vida” como o aspecto mais importante, o que representaria uma ênfase na “dimensão econômica” do fenômeno; outra que enfatiza a pobreza como “falta de cidadania”, destacando a “dimensão política” do fenômeno como a mais importante. Autores como Abranches (1987); Barros, Henriques e Mendonça (2000), Rocha (1995); Alayón (1995 e 2004); Soares (2001); Cohen (1998); Schwartzman (2004); Bauman (1999); Dupas (1999); Chossudovsky (1999); Venanzi (2002); Pochmann et al. (2004); Fraser (2002), trazem importantes reflexões sobre a dimensão econômica do fenômeno. Autores como Demo (1996); Telles (2001); Costa (1998); Fernandes (1998) enfatizam a dimensão política da pobreza.

Esta separação entre os elementos que configuram o fenômeno dificultam sua compreensão. Apesar de não serem tratadas como dimensões excludentes, ao serem hierarquizadas por determinadas perspectivas analíticas, levam ao risco de compreender o elemento econômico de modo apartado do político e, por isso, as soluções vislumbradas podem parecer dependentes apenas da vontade política dos governantes em implantar um modelo econômico que propicie a diminuição/erradicação da pobreza, ou da politização das pessoas com vistas a se tornarem cidadãos.

Independentemente de as causas da pobreza serem apontadas pelos socialdemocratas a partir da dimensão econômica ou da dimensão política, e de serem caracterizadas como causas com viés individual ou social, elas estão relacionadas a cinco pontos centrais: 1) à empregabilidade; 2) à distribuição de renda; 3) à possibilidade de o Estado solucionar o problema; 4) à necessidade de um reordenamento da distribuição material e de poder em termos globais;

e 5) à necessidade de possibilitar o pleno exercício da cidadania (GARCIA, 2012).

Especialmente a partir dos anos 2000, as propostas de desenvolvimento se materializaram em dois modelos ou vertentes – o novo desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo – fundamentos que se alinham simultaneamente à perspectiva socialdemocrata e à liberal/neoliberal. A fronteira entre essas propostas representadas nesses modelos nem sempre é muito clara e, por vezes, se sobrepõem, mas possuem em comum uma agenda de debates e um conjunto de proposições que visam apresentar uma estratégia alternativa, tanto à ortodoxia convencional como ao antigo nacional desenvolvimentismo.

De acordo com Castelo (2012, p. 624), “[o] novo desenvolvimentismo surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo”. Seus teóricos, no contexto brasileiro, defendem a implementação de “[...] medidas de políticas macroeconômicas associadas a programas sociais de promoção de igualdade de oportunidades e reformas nos sistemas financeiros, educacionais e de inovação tecnológica” (CASTELO, 2012, p. 625). Apesar de algumas diferenças, defendem

[...] o novo desenvolvimentismo como um projeto político de superação do neoliberalismo, embora reconheçam a existência de similaridades entre as políticas econômicas neoliberais e neodesenvolvimentistas, como a defesa do equilíbrio fiscal e o controle inflacionário. Outros pontos em comum, como a defesa da equidade social e a promoção da igualdade de oportunidades, temas típicos do pensamento liberal, passam despercebidos. (CASTELO, 2012, p. 625)

Os defensores da perspectiva do novo desenvolvimentismo asseveram que o Brasil precisa enfrentar a desindustrialização,

depender menos de inovações tecnológicas externas, ter boas instituições, investir em educação, melhorar a infraestrutura, etc., para alcançar patamares de desenvolvimento que potencializem a elevação do padrão civilizatório. O papel do Estado, nessa perspectiva, passa a ser o de indutor de oportunidades de investimentos, ao mesmo tempo em que cuida para zerar o déficit público e aumentar a eficiência em gastos sociais e em cultura. Para a implantação dessa política seria necessário que a sociedade civil construísse consensos em torno de seus objetivos. Em síntese, o novo desenvolvimentismo revela a dupla necessidade do mercado forte, mas também de um Estado forte, sem que um seja inibidor do outro. Desse modo, o novo desenvolvimentismo seria pragmático e não fundamentalista de mercado (MOREIRA e AREND, 2014). Nos dizeres de Gonçalves (2012, p. 656),

[a] diretriz estratégica básica do novo desenvolvimentismo é o crescimento econômico com menor desigualdade. Há destaque para reformas das instituições, principalmente a maior eficácia do governo e a maior eficiência dos mercados.

Se esta perspectiva ganha destaque entre forças políticas relacionadas especialmente com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), entre os intelectuais vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) o destaque foi para uma perspectiva social-desenvolvimentista. Seus defensores afirmam que durante os governos petistas houve um deslocamento da política neoliberal para uma política social-desenvolvimentista, sendo que esta configuraria uma interrupção com aquela (CASTELO, 2012, p. 627). A perspectiva social-desenvolvimentista se caracteriza por

[...] propostas [que] estão assentadas na afirmação do mercado interno via ampliação do consumo de massa. O

Estado tem um peso maior nas propostas dessa corrente no que nas [...] [do novo desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo], e as políticas macroeconômicas devem ser subordinadas às de desenvolvimento. (CASTELO, 2012, p. 629)

Esta proposta de desenvolvimento verificada no Brasil com o advento dos governos petistas e intitulada social-desenvolvimentista, enfatiza, sobretudo, a capacidade de a economia brasileira crescer sob o dinamismo de seu mercado interno, com atuação forte do Estado na distribuição de renda e orientação dos investimentos. De acordo com Moreira e Arend (2014, p.7), essa corrente defende ainda o aumento “[...] dos salários, ampliação do gasto social, fortalecimento de empresas e de bancos de investimento estatais, políticas industriais setoriais, microcrédito, habitação popular e erradicação da pobreza”. Os autores acrescentam que

A preocupação com o desenvolvimento brasileiro se desdobra para outros temas associados, como os do desenvolvimento latino-americano, da integração regional com o fortalecimento do Mercosul, das relações Sul-Sul e dos Brics. Essa estratégia tem sido em grande monta a utilizada pelo atual governo federal, principalmente no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e no governo Dilma Rousseff. (MOREIRA e AREND, 2014. p. 7)

Tanto o novo desenvolvimentismo como o social-desenvolvimentismo são formas renovadas de determinados preceitos do chamado nacional desenvolvimentismo⁶. Esta foi uma das ideologias de

6 Conforme Almeida (2012, p. 696), “[o] auge do nacional-desenvolvimentismo ocorreu durante um período marcado por uma crise de hegemonia no interior do bloco no poder, crise que se originava da chamada revolução de 1930, a qual encerrou, no Brasil, o ciclo hegemônico da burguesia mercantil-bancária. Nesse contexto de crise hegemônica interna à classe dominante, avultou a presença da burocracia de Estado, principal força impulsionadora de uma política de desenvolvimento capitalista e dependente, cuja legitimidade ideológica foi encontrada em um tipo específico de nacionalismo que, no essencial, apresentava a industrialização como condição

maior relevo no embate entre liberais e marxistas, segundo Castelo (2012, p. 621). E, neste contexto

[a] dependência foi tratada como um elemento-chave da controvérsia, e os reformistas viram nas políticas nacionalistas de protecionismo econômico, controle cambial e restrição ao envio de lucros ao exterior uma saída para os nossos crônicos déficits na balança de pagamentos. (CASTELO, 2012, p. 622)

Por outro lado, ao se fazer um confronto entre o nacional-desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo, por exemplo, nota-se que, no primeiro, o motor do crescimento econômico é a absorção interna (consumo, investimento e gasto público), enquanto no novo desenvolvimento o motor do crescimento é a exportação (*export-led growth*) (GONÇALVES, 2012, p. 657-658, grifo do autor).

Nesta direção é possível afirmar que o novo desenvolvimentismo tem como um dos seus pilares a abertura dos mercados, diferentemente da perspectiva nacional-desenvolvimentista que defende o protecionismo potencializador das atividades econômicas internas com a redução das importações.

Para além disso, alguns outros analistas afirmam que os governos petistas que vigoraram a partir dos primeiros anos do novo século XXI se pautaram numa proposta de cunho neonacional-desenvolvimentista. De acordo com Almeida (2012, p. 700):

da emancipação nacional.” Para o mesmo autor, a despeito de sua episódica duração, o auge do nacional-desenvolvimentismo na era Kubitschek “[...] teve importância estratégica para a consolidação do capitalismo industrial no Brasil. De certa forma, foi vítima de seu próprio sucesso, pois, no subseqüente período de crise econômica que adquiriu grande politização, o grande capital, já em processo de intensa disputa pela hegemonia no interior do bloco no poder, não tinha nenhum interesse na conservação dos dispositivos de mobilização das classes populares. Especialmente numa conjuntura em que a ascensão dessas no plano político coincidia com primeira crise tipicamente capitalista do capitalismo brasileiro” (ALMEIDA, 2012, p. 699).

No neonacional-desenvolvimentismo do governo Lula não somente se manteve a hegemonia do grande capital, em especial de seus segmentos mais ligados à atividade especulativa, como foi intensa a participação direta das frações burguesas, inclusive via representação parlamentar, na definição da política de Estado. A presença fortíssima e 'orgânica' do capital imperialista em amplos setores da atividade econômica é tão natural que sequer foi questionada pela bem-sucedida campanha contra a Alca. Todavia, o governo Lula não foi tão fiel à ortodoxia neoliberal como ocorreu com o seu antecessor, FHC, que também governou o Brasil por dois mandatos consecutivos. Ao se redefinir para melhor a inserção da burguesia interna [...] no interior do bloco no poder, a política econômica do governo Lula incentivou o desenvolvimento da produção industrial voltada para o mercado interno e abriu o leque de relações econômicas internacionais, reduzindo a participação, nesse setor, dos Estados Unidos e da Europa Ocidental.

A despeito dessas diferenciações assinaladas e aqui apenas parcialmente explicitadas, o que se denota é que a política econômica expressa nos PPA analisados, conforme demonstraremos, aponta para uma função estabilizadora do Estado e indica que as ações governamentais propostas para o lapso temporal compreendido entre os anos de 2003 e 2015, tinham como pressuposto o crescimento econômico, condição imprescindível para que as desigualdades sociais e a pobreza fossem enfrentadas. Contudo, os propositores dos PPA do período abstraíram

[...] a dupla articulação - dependência externa e segregação social - responsável pela continuidade do capitalismo selvagem. O impacto devastador da ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira não é considerado. (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 680)

Na concepção socialdemocrata e suas recentes expressões que se mesclam às proposições de cunho neoliberal - novo desenvolvimentismo, social-desenvolvimentismo ou ainda neonacional-desenvolvimentismo - as soluções propostas objetivam a diminuição substancial e mesmo erradicação da pobreza, redução das desigualdades regionais, fortalecimento do Estado e do capital nacional, relativizando os problemas estruturais do sistema capitalista. No centro das soluções apontadas encontra-se o Estado, a quem cabe atuar como regulador/dinamizador das políticas econômicas. Porém, essas perspectivas deixam claro que as políticas sociais podem ser efetivadas por estes dois fortes sujeitos: Estado e mercado.

O que podemos apreender é que a partir da perspectiva socialdemocrata há a compreensão de que o sistema capitalista pode ser controlado e que sua perspectiva de democracia - a democracia liberal - passou a ser o horizonte mais avançado. Mesmo que críticas sejam direcionadas ao capitalismo, há uma aceitação desse modo de produção e uma crença num possível “processo de humanização”⁷ do sistema, o que ocorreria por meio de estratégias alinhadas às recomendações dos organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O avanço da socialdemocracia e suas vertentes desenvolvimentistas - que flertam com princípios neoliberais - foi impetuoso e alguns poucos países que resistiram/resistem são definidos pelos arautos do pensamento conservador como sendo antidemocráticos ou fundamentalistas. De certa forma, estas vertentes revelam uma homogeneização dos discursos que confunde aparência e essência, constituindo-se em uma estratégia da ideologia dominante que está transformando, em regra universal, a perspectiva de poucos. Esse reducionismo ganhou ares de universalidade, praticamente uma consagração incontestada. A

7 Esta “humanização” se daria a partir de correções a serem efetuadas na ordem social, possibilitando uma melhor condição de vida àqueles/as considerados/as como “excluídos/as”. Neste caso, a “exclusão” passa a ser entendida como desumana, escamoteando o fato de ela ser, justamente, resultado das relações humanas estabelecidas. Voltaremos a tratar do binômio “inclusão/exclusão” mais adiante.

ideologia da democracia liberal busca identificar o cidadão com o consumidor e o processo eleitoral com o mercado. Essa hegemonia, ao generalizar os sistemas políticos assentados nessa perspectiva, desqualificou seus interlocutores, privatizou as relações sociais e, ao refuncionalizar as funções do chamado Estado Democrático de Direito, tornou seus princípios esvaziados.-

Numa outra chave analítica, entender a pobreza exige a retomada dos elementos centrais relativos à dinâmica do modo de produção capitalista. Neste sentido, Soto (2003) afirma que a pobreza tem um duplo papel na sociabilidade regida pelo capital: é efeito do regime de acumulação e também é condição determinante desse regime. Neste caso, o aumento da pobreza em um polo acarreta no aumento da concentração de riqueza em outro.

Considerando a importância dada pelos socialdemocratas clássicos à instância estatal e, posteriormente, em suas novas roupagens, à parceria Estado/mercado, para o enfrentamento da pobreza, cabe destacar que, neste aspecto, Marx não via o Estado como elemento capaz de resolver expressões da questão social como a pobreza, haja vista que derivadas da dinâmica estrutural do sistema de produção e reprodução do capital. O Estado, em si, é o Estado do capital. Mesmo que possa, em alguns momentos, traçar e aplicar medidas de proteção social assume, em última instância, a defesa do capital. Isso fica muito claro quando analisamos o desmonte dos denominados Estados de Bem-Estar Social, pois tal destruição tem como principal motivo atender à dinâmica implacável da acumulação. Dito de outro modo, mesmo que em algum momento possa ser efetivada uma “redistribuição”, inclusive pela via da oferta de políticas públicas universais, em outro, ela tem que ser debelada de alguma forma⁸. Com base na teoria marxiana, Mészáros (2002) afirma que a ordem

8 No caso brasileiro, a reforma trabalhista aprovada pela Lei n.º 13.467 em julho de 2017, bem como a proposição da reforma da previdência são claros exemplos disso. O desmonte de políticas públicas, conquistadas a duras penas pela classe trabalhadora, principalmente pela via do desfinanciamento, é outra forma clara de recrudescimento do pouco que foi conquistado em termos de redistribuição.

do capital é incontrolável, o que impede a aplicação de medidas que corrijam sua própria lógica.

Considerando todos os aspectos aqui levantados, na perspectiva marxista a pobreza na ordem social do capital é uma forma fenomênica cuja redução não pode se dar de modo sustentável e duradouro, e cuja erradicação é impossível. Pensar de modo contrário é aceitar a possibilidade de controle do incontrolável.

A tarefa de refletir sobre a pobreza e os direitos humanos a partir de uma perspectiva crítica impõe a quem o faça, indagar sobre a forma social e histórica de onde derivam essas categorias. Isso porque elas são afirmações da realidade que respondem a necessidades da sociedade que as engendra. E, como bem adverte Mascaro (2012, p. 98), é imprescindível ter em conta que o “[...] capitalismo faz o direito variar em quantidade e extensão, mas não em forma, porque justamente na forma está o segredo da reprodução constante do capital”. O direito burguês não tem em si uma teleologia de forjar a emancipação social – o que poderia denotar sua necessária conexão com a ideia de uma educação também emancipadora - mas, ao contrário, constitui um pôr teleológico (LUKÁCS, 2013) que, em virtude da diferenciação e dos antagonismos de classes e dos conflitos daí decorrentes, serve para garantir a reprodução do capital, ainda que em determinados momentos possa incorporar certas demandas das classes exploradas economicamente e dominadas politicamente.

Neste diapasão, a própria defesa dos chamados direitos humanos é assimilada pela lógica capitalista no sentido de tornar a luta por esses direitos, no limite, funcionais a essa ordem social. Isso porque o conteúdo do direito engendrado pela forma social mercantil capitalista é alterado de acordo com as próprias necessidades que se colocam no processo de reprodução social. Dito de outro modo, aquele conteúdo deve ser definido e alterado “[...] em conformidade, a fim de atender às mudanças nas relações de poder e às alterações

correspondentes dos antagonismos fundamentais inseparáveis do metabolismo de reprodução social do capital” (MÉSZÁROS, 2015, p. 56). Sendo assim, ora o respeito aos preceitos legais e ao instituído é invocado para garantir a legitimidade de uma abstrata *vontade geral*, ora exatamente a desconsideração e a definição de critérios de exceção são invocadas para fazer valer os interesses hegemônicos.

O momento de reordenamento político democrático brasileiro, segundo Netto (1990) provou que conseguiu adequar as necessidades do capital às conquistas da cidadania. Essas práticas podem até permitir a socialização da política, mas esbarram na socialização do poder político e, sobretudo, nas condições de acesso às riquezas socialmente produzidas e à propriedade.

Essas contradições próprias do metabolismo do capital apontam para uma real oposição entre regras instituídas por essa forma social e aquelas construídas numa sociedade em busca de sua autoemancipação. De acordo com Mézárós (2015, p. 19),

A oposição real, que deve ser veementemente afirmada, é entre a lei *autonomamente determinada* pelos indivíduos livremente associados em todos os níveis de suas vidas, desde suas atividades produtivas mais imediatas até as mais altas exigências regulatórias de seus processos de tomada de decisões sociais e culturais globais, por um lado, e a lei *sobreposta* acima deles, por outro, através da *codificação apoloética* da relação de forças estabelecida por um órgão independente, por mais ‘democrático’ que esse órgão seja no *sentido formal de legitimação do Estado* (grifo do autor).

Na dinâmica da forma social capitalista os chamados direitos humanos encontram limites concretos em face da existência da propriedade privada e dos interesses de mercado. Não raramente a defesa dos direitos humanos aparece como um discurso abstrato que

pretende mascarar e mesmo inverter os processos reais que determinam e nos quais se manifestam as relações sociais.

A despeito dessas advertências, Mészáros (1993) não descarta a tarefa de, nos marcos da sociabilidade burguesa, defender as pautas dos direitos humanos. Segundo ele,

[...] enquanto estivermos onde estamos, e enquanto o ‘livre desenvolvimento das individualidades’ estiver tão distante de nós como está, a realização dos direitos humanos é e permanece uma questão de alta relevância para todos os socialistas. (MÉSZÁROS, 1993, p. 216-217)

Mas, é preciso ter clareza de que

[...] o direito que expressa o interesse maior da humanidade deve dominar o interesse particular, na realidade, o exercício dos direitos humanos persistirá como mero postulado e retórica ideológica enquanto os interesses de classe de uma sociedade dividida prevalecerem e paralisarem a realização do interesse de todos. (MÉSZÁROS, 1993, p. 214)

Na ordem social do capital, os direitos humanos são irrealizáveis, haja vista que as teorias burguesas que os defendem, como assinalamos, o fazem de modo abstrato, sendo suspeitas à medida que também defendem os direitos da alienabilidade universal e posse exclusiva (MÉSZÁROS, 1993).

Assim, nesse mesmo sentido, podemos pensar sobre as possibilidades históricas da educação como *potência* no combate à pobreza e na efetivação dos direitos humanos. Partimos da compreensão que a educação, assim como a pobreza e os direitos humanos, não pode ser tratada sem a consideração da ordem social em que se situa. Neste sentido, entendemos a educação como prática social que, na

inculcação de tipos de saber, reproduz tipos de sujeitos sociais, sendo que se em um determinado momento foi feita de um jeito, pode, em outro, ser feita de modo completamente diferente e mesmo, oposto (BRANDÃO, 1981). Neste sentido, a função reprodutiva da educação não esgota a sua significação total, podendo se constituir em espaço de construção de contra-ideologia (SEVERINO, 1986).

É importante deixar claro, portanto, que a capacidade transformadora da educação está diretamente relacionada aos interesses em jogo. No caso dos interesses dominantes, encaminhados pelo Estado, a educação atua muito mais no sentido de reprodução da ordem do que, efetivamente, como elemento constituidor de questionamentos dessa própria ordem. Porém, não podemos, de forma nenhuma, desconsiderá-la como tática quando se pensa em transformação estrutural da ordem social.

Hoje mais do que em qualquer outro momento da história, se verifica um avanço da lógica mercantil sobre a educação. Essa lógica, pelos seus princípios e valores, colide com a perspectiva dos direitos humanos como estratégia para a construção de novos padrões civilizatórios defendidos pelo pensamento moderno. Sob o domínio dos interesses de mercado, a educação tem sido vislumbrada como meio para promover a “[...] inculcação da moral, da ‘ética’ e dos valores burgueses em seu momento neoliberal [...]” (LEHR, 2011, p. 162), de modo contundente apesar de ser esta uma prática permanente na ordem do capital. A incorporação das pautas do setor privado na implementação da educação tornando-a um *nicho* para a expansão do capital acaba por obstruir aquela sua *potência* realizadora dos direitos humanos, haja vista que caminha num sentido oposto: a mercantilização das necessidades humanas, conteúdo de direitos considerados fundamentais.

Por isso, em face do avanço das perspectivas mercantis sobre a educação é imprescindível que ela seja entendida “[...] pelos movi-

mentos que protagonizam a luta contra o capitalismo [...]” (LEHR, 2011, p. 168) como uma tática indispensável para a conquista da emancipação humana.

Essa breve reflexão nos coloca diante do fato de que tanto o fim da pobreza como a realização dos direitos humanos não podem ocorrer na ordem social do capital. Neste sentido, a educação, ainda que seja uma mediação importante para a conquista da emancipação política, não pode ser responsabilizada pela emancipação social, mesmo que seu potencial transformador seja evidente. Não sem motivo, há um interesse fundamental dos conservadores em seu controle. O movimento *Escola sem Partido* é o maior exemplo na atualidade.

Interessa, agora, a partir dos pressupostos teóricos brevemente abordados, trazer algumas questões pertinentes ao tema pobreza, direitos humanos e educação com base na análise dos PPA federais, nos termos já mencionados na parte introdutória do presente capítulo.

POBREZA, DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO: O QUE DIZEM OS PPA FEDERAIS

A atribuição do poder executivo elaborar o PPA é prevista constitucionalmente. É um instrumento de gestão que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada, considerando um período de quatro anos.

Ao estudarmos os PPA do período 2003 a 2015 procuramos identificar os grandes objetivos do governo federal que se relacionavam com o enfrentamento da pobreza e com a garantia dos direitos humanos, bem como o papel atribuído à educação quando do tratamento desses temas. Dada as particularidades da pauta dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2015, faz-se necessário explicitar os projetos político-econômicos que mobi-

lizaram essa agenda. E, nesse sentido, pobreza e direitos humanos são temas que merecem ser problematizados, pois esses referidos governos, ainda que tenham se autoproclamado defensores de uma perspectiva democrático-popular, se pautaram por uma política de conciliação de interesses de classes, ao mesmo tempo em que despolitizaram importantes debates de questões estruturais.

Em 2002, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva teve um significado real e simbólico para um país como o Brasil, dotado de enorme conservadorismo e desigualdades. Sua vitória ocorreu depois de uma década de desertificação social e econômica. Para vencer as eleições, o PT fez muitas concessões, abandonou várias bandeiras que o caracterizaram desde 1979 e aliou-se a grupos políticos de centro-direita vinculados ao grande capital. É necessário lembrar que o vice-presidente era José Alencar, do Partido Liberal (PL) e representante do capital industrial. Os maiores desafios do PT se concentrariam em: responder as reivindicações imediatas do mundo do trabalho para enfrentar a degradação salarial e o desemprego; realizar reforma agrária; impulsionar o patamar tecnológico para responder às carências dos trabalhadores; limitar a expansão do capital financeiro; incentivar a produção de bens socialmente úteis e recuperar o sentido público, coletivo e social das atividades estatais. Este tipo de política é típico das democracias burguesas e não significava qualquer pretensão de superação da lógica predominante, pois os elementos desfavoráveis possuíam o risco do continuísmo, e de fato continuaram, dado o peso social, econômico e político que suas forças exercem (ANTUNES, 2004; KRUGER, 2014).

O PT, antes um partido contra a ordem, transforma-se pouco a pouco num “[...] partido *dentro da ordem*” (ANTUNES, 2004, p. 165). O cenário político que se constituiu permitiu ao partido a explicitação de um conjunto de intenções democrático-populares que, em essência, se caracterizou como sendo uma variação da programática neoliberal. Sob a aparência de uma política socialdemocrata,

tal programática implicou a ampliação do papel do Estado no que tange à garantia dos direitos constitucionalmente estabelecidos, configurando uma política social-desenvolvimentista para alguns ou uma política neonacional-desenvolvimentista pra outros, conforme mencionamos anteriormente.

Foi neste cenário político que o PPA 2004-2007 foi elaborado no primeiro ano do governo Lula. No diagnóstico, o governo apresenta os problemas fundamentais a serem enfrentados, como: a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza, o desrespeito aos direitos de cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego (BRASIL, 2004). Diante desse diagnóstico, no referido PPA é ressaltada uma Estratégia de Desenvolvimento de longo prazo, que contempla:

inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2004, p. 4)

Tal estratégia foi decomposta em três megaobjetivos: 1) Inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais e; 3) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Para o cumprimento desses objetivos os programas sociais deveriam

gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, da discriminação racial, da mulher, e das minorias, para garantir o acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura, e as condições dignas de moradia e transporte. (BRASIL, 2004, p. 4)

Os direitos humanos são citados quando da apresentação do terceiro megaobjetivo (Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia). Em relação a este megaobjetivo é afirmado no documento que

As dimensões cultural e democrática têm por objetivo comum o fortalecimento da cidadania e a *garantia dos direitos humanos* – políticos, sociais e civis -, a valorização da diversidade das expressões culturais regionais e nacionais, a transparência do setor público com controle da sociedade, o planejamento participativo e a gestão pública orientada para o cidadão, a segurança pública, a valorização das identidades e a defesa da integridade e da soberania nacionais. *O combate às desigualdades econômicas e sociais é entendido como condição necessária para que seja garantido a todos os brasileiros e a todas as brasileiras o status de cidadãos, homens e mulheres realmente iguais perante o Estado.* (BRASIL, 2004, p.44, grifo nosso)

Apesar de serem apresentados no PPA 2004-2007 como fundamentais, os programas sociais e de construção da cidadania são considerados insuficientes, visto que o enfrentamento à exclusão social e à má distribuição da renda traz consigo a exigência do crescimento sustentado, com geração de riqueza suficiente para garantir a elevação do volume de investimentos, bem como a massa salarial do país (BRASIL, 2004). Neste Plano o Estado tem um pa-

pel decisivo no projeto de desenvolvimento, pois deve atuar “como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico” (BRASIL, 2004, p. 5). Isso se daria por meio da articulação dos interesses públicos e privados na busca da redução da pobreza da população, da diminuição das desigualdades, da redistribuição da renda, da redução do desemprego, da superação da escassez de financiamento, da redução das incertezas e da elevação do investimento público e privado.

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, instituído pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. Devido à data de sua criação, não aparece como tal no PPA 2004-2007, visto que os PPA são elaborados sempre no ano anterior à sua vigência. Nesse PPA consta o “Programa 1335 – Transferência de Renda com Condiionalidades”. Esse Programa, acrescido da denominação “Bolsa Família” no PPA 2008-2011 se tornará a política mais importante no que tange ao combate à pobreza extrema e à pobreza.

O Programa “Transferência de Renda com Condiionalidades” está fortemente associado à leitura de que não bastaria matar a fome dos/as pobres. Era necessário romper a tendência de a pobreza se manter, mesmo com esse auxílio. Nesse sentido, as condiionalidades impostas para o recebimento do benefício, segundo o discurso governista, têm como função romper o caráter intergeracional da pobreza. Quando trata desse Programa, o governo federal apresenta como objetivo

combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios. (BRASIL, 2004, p.975-976 – Anexo II)

As ações do programa estão voltadas para as famílias pobres e extremamente pobres. O fato de a condicionalidade aparecer já no nome do Programa implica tomá-la como pressuposto. Aqui, cabem algumas considerações a esse respeito. Em relação à condicionalidade, Telles e Stein (2013) afirmam que,

[...] no contexto do PBF, o direito à educação é *metamorfosado* em condicionalidade para acesso e permanência aos benefícios do programa em uma perspectiva de que os beneficiários parecem ter algo a pagar. Exemplo disso é a comprovação da frequência escolar superior à exigida a outros estudantes no Brasil, ou seja, enquanto estudantes beneficiários do PBF, entre 6 e 15 anos, precisam comprovar 85% de frequência, os demais estudantes bastam seguir o que está estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação: é necessária a frequência mínima de 75% como um dos critérios para aprovação. (TELLES; STEIN, 2013, p.200, grifo dos autores)

Para os autores, a frequência é cobrada, mas o aprendizado é desconsiderado, bem como a qualidade do ensino e as pressões a que professoras e professores são submetidos, visto que cabe a elas/ eles decidirem em relação ao registro ou não das faltas dos/as beneficiários/as do Programa, considerando que o registro pode implicar piora da condição de vida daquele/a estudante que já é penalizado/a. Ressaltam que a “educação é um direito incondicional, não devendo, portanto, ser tratado como uma condição para que milhões de pobres tenham acesso a um determinado programa social” (TELLES; STEIN, 2013, p.205). Não é possível negar que a condicionalidade, utilizada como estratégia de gestão e controle, tem sim efeito sobre a permanência na escola. Porém, o fato de condicionar o recebimento de um benefício voltado para suprir necessidades que deveriam ser garantidas em função dos próprios direitos da pessoa humana é,

no mínimo, contraditório. Ademais, o acesso e a permanência de crianças e adolescentes oriundos de famílias beneficiárias do PBF na escola, por si mesmos, não garantem o rompimento da reprodução das condições de pobreza. Um conjunto de ações precisa ser desenvolvido de maneira a aliar o acesso e a permanência à qualidade da educação, confrontando a ideia de que “para pobre qualquer escola pobre serve”. Dizemos isso, considerando a perspectiva governamental de que a educação possa, efetivamente, ser a via para a saída da condição de pobreza, nesse sentido, garantir a sua qualidade seria o mínimo a ser feito. Cabe destacar, como posto no item anterior, que a educação, por si, não pode ser responsabilizada por tal tarefa. É necessário lembrar que uma parcela da população, mesmo escolarizada e qualificada vive fora do mercado de trabalho ou ocupa postos precarizados, sendo colocada na condição de pobreza ou, no mínimo, vivendo a possibilidade de ser alçada a essa condição a qualquer momento.

Este PPA (2004-2007) foi elaborado por um governo eleito numa pretensa perspectiva democrático-popular e seu plano incorporava bandeiras desse campo. No entanto, a estratégia de desenvolvimento e os megaobjetivos indicados no documento deixam clara a necessidade de atendimento, como não poderia deixar de ser, das condições para reprodução do capital, o que, no limite, sempre acaba por obstar a consecução e consolidação de propostas mais alinhadas aos interesses das classes trabalhadoras.

Já o PPA 2008-2011 é aberto com uma mensagem do Presidente da República que, na mesma lógica, evidencia o desafio da aceleração do crescimento econômico com promoção da inclusão social e redução das desigualdades regionais. Esse PPA está estruturado de maneira a organizar as ações governamentais em três eixos: 1) crescimento econômico; 2) agenda social; e 3) educação de qualidade. Estes eixos se desdobram em programas finalísticos e em três agendas

prioritárias: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁹, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Agenda Social.

Dentre os compromissos assumidos nesse PPA, destacamos: 1) que o crescimento econômico não esteja dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; 2) que a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais; que os/as brasileiros/as possam ter garantia de segurança e de respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2007).

No PPA em comento, a educação recebe, portanto, um destaque especial. E, nesse sentido, as ações vinculadas ao PDE já indicam a importância dada a essa política, pelo menos do ponto de vista das formalidades institucionais traduzidas no conteúdo do documento. No PPA 2008-2011, ao fazer referência ao disposto no PDE, o governo afirma que

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. *A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza.* (BRASIL, 2007, p.16, grifo nosso)

No PDE é priorizada a melhoria da qualidade da educação básica, o que implica, segundo consta no próprio documento, investimentos na educação profissional e na educação superior, dada a ligação entre os diferentes níveis de ensino. O desenvolvimento do PDE estava vinculado à necessária mobilização social em torno do debate sobre a centralidade e importância da educação. A este respeito, o governo afirma no PPA em análise que

⁹ O PDE dá materialidade ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, elaborado pelo governo federal, constando formalmente do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

A mobilização social implica um movimento amplo de comunicação e coordenação de ações capaz de criar sinergia e cooperação nacional na construção da educação de qualidade. Para isso, o Governo Federal cria no PPA 2008-2011 o Programa Compromisso Todos pela Educação, com metas estabelecidas, que representa a conjugação dos esforços das Unidades da Federação atuando em regime de colaboração, com as famílias e a comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2007, p.16)

A educação é definida como *objetivo estratégico* para o projeto de desenvolvimento traçado e, nessa perspectiva a educação deve possibilitar a distribuição de renda e a conseqüente redução da pobreza, elementos necessários para a garantia dos direitos humanos e para a consecução da agenda social.

Na Agenda Social são priorizadas às transferências condicionadas de renda (associadas ao fortalecimento da cidadania, dos direitos humanos, da cultura, da segurança pública) e o controle social. Nela encontramos um conjunto de iniciativas, com ênfase nesses aspectos. Essas iniciativas priorizam os segmentos considerados mais vulneráveis. A Agenda Social também tinha por objetivo promover alternativas de “emancipação” para as famílias beneficiárias do PBF, integrando-as a políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, possibilitando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade. Para tanto, o governo afirma, no documento, que “será consolidada uma rede de proteção e promoção social, conjugando ações e programas voltados à garantia dos direitos de cidadania das famílias pobres” (BRASIL, 2007, p.14).

Ao se referir ao PBF, o governo diz que o mesmo tem por objetivo

contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para a redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação como cumprimento das condicionalidades nestas áreas; e a articulação de ações complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias em superar a condição de pobreza e exclusão social. (BRASIL, 2007, p.65-66)

Segundo dados do IPEA, o percentual de pobres, no Brasil, em 2003 era de 35,75% da população. Em 2014 esse percentual caiu para 13,29%¹⁰. Cabe destacar que as formas de medição da pobreza acabam deixando de fora das estatísticas um percentual populacional que também vive em péssimas condições, mas não é considerado oficialmente pobre. Se tomarmos as linhas de pobreza adotadas internacionalmente, quem vive com pouco mais de US\$1,90 por dia não é contabilizado como pobre. Podemos dizer que esse parâmetro é absurdo e tem por função principal encobrir o tamanho do problema, para além, é claro, de justificar os níveis de investimento feitos globalmente no sentido de combatê-lo. O reconhecimento de que essa linha de pobreza é absurda se dá pela proposição do parâmetro de US\$5,5 por dia, adotado a partir de 2011 pelo Banco Mundial para países de nível médio-alto de desenvolvimento, como os da América Latina. Considerando esse parâmetro o Brasil, em 2016, tinha 25,4% da sua população vivendo em condição de pobreza, ou seja, bem mais do que os 13,29% relativos a 2014. Cabe ainda destacar

10 O estudo considerou a linha de pobreza estimada no valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37814&module=M>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

que a pobreza tem cor, gênero e idade, intensificando a condição de penúria de determinados seguimentos (IBGE, 2017).

Mas a situação do Brasil é ainda mais grave. Para efeito do recebimento do PBF, em 2018, foram considerados/as extremamente pobres os/as que tinham renda mensal per capita de até R\$89,00 e os/as pobres, R\$178,00. O valor a ser recebido varia de acordo com a composição familiar, não podendo ultrapassar R\$390,00¹¹. Considerando a linha de pobreza de U\$1,90 e o valor do dólar em maio de 2018 (R\$3,63), mês em que o Decreto que estabelece esses valores foi publicado, teríamos que pobre é quem tem uma renda mensal de até R\$207,00. Neste caso, a linha de pobreza adotada pelo governo federal em maio de 2018 estava R\$29,00 abaixo do limite, já absurdo, de U\$1,90 e muito longe do valor de U\$5,5, que não é tão menos absurdo.

Não podemos negar que a implantação de políticas e programas sociais ocorrida no período dos governos petistas, dentre eles, o PBF retirou milhões de pessoas da condição de penúria extrema a que estavam submetidas. No entanto, considerando a análise acima, vemos o quanto ainda estamos longe de, efetivamente, podermos falar em um avanço no que tange à diminuição da pobreza e da desigualdade social. Também é necessário lembrar que a diminuição da pobreza observada se deveu muito mais a um sacrifício imposto à denominada classe média do que a uma redistribuição a partir da taxaço das grandes riquezas, por exemplo. Dados da Oxfam Brasil (2017) mostram que no início de 2017 os seis maiores bilionários do País, juntos, possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população.

Como forma de viabilizar os compromissos assumidos, a Estratégia de Desenvolvimento do PPA 2008–2011 prioriza: a) políticas

11 Valores estabelecidos pelo Decreto n.º 9.396, de 30 de maio de 2018. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/06/2018&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=158>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

públicas direcionadas ao crescimento e distribuição de renda; b) elevação da qualidade da educação; c) aumento da produtividade e competitividade; d) expansão do mercado de consumo de massa; e) uso sustentável da diversidade dos recursos naturais; f) melhoria da infraestrutura; g) diminuição das desigualdades regionais; h) promoção da segurança e fortalecimento da democracia e da cidadania. Essa estratégia é desdobrada em uma série de objetivos, dentre os quais destacamos: promover a inclusão social e a redução das desigualdades; promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos (BRASIL, 2007).

Chama a atenção a referência ao propósito de direcionar as ações previstas com base no *diálogo social*, aspecto que muito revela a perspectiva conciliatória assumida pelos governos petistas do período. Em nome de uma pretensa *governabilidade*, os interesses e projetos das classes fundamentais antagônicas foram – como se fosse isso possível – equalizados, abstraindo-se as diferenças de projetos societários e de educação em disputa.

Os compromissos e prioridades do PPA 2008-2011 indicam a necessidade de articulação e integração das principais políticas públicas e a continuidade da estratégia de desenvolvimento de longo prazo apresentada no PPA 2004-2007. O documento de 2008-2011 aponta para a promoção do desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. Já o PPA do primeiro governo Lula, além da qualidade, tinha nos seus objetivos a universalidade do acesso à educação, a saúde e a cultura. Assim, evidenciamos que os objetivos, prioridades, compromissos e ações em relação às políticas sociais do primeiro PPA são mais amplos e convergentes com a defesa dos direitos humanos, tendo em vista – pelo menos formalmente - a ex-

plicitação do princípio da universalidade. A despeito disso, é possível afirmar que os compromissos explicitados no PPA 2004-2007 e no 2008-2011 são os considerados toleráveis dentro da ordem do capital e não tencionam a sua lógica.

Nessa direção são esclarecedoras as reflexões de Paniago (2003) sobre o processo de desenvolvimento do capital e as lutas dos trabalhadores por direitos. Ao fazer uma digressão histórica a esse respeito, a autora afirma que

[...] a despeito das particularidades temporais e nacionais das conquistas sociais, [constata-se] uma linha de continuidade dos primórdios do capitalismo até nossos dias, uma vez que permanece intocada a regência do capital sobre o trabalho. (PANIAGO, 2003, p. 87)

No mesmo sentido, corroborando com esta análise, Mészáros (2004, p. 354) afirma que

naturalmente, o Estado burguês só pode realizar a função ‘protetora’ em prol dos grupos de trabalho fragmentados e divididos até o ponto em que o exercício dessa função corresponda objetivamente aos interesses da classe dominante como um todo.

O PPA 2012-2015, intitulado *Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento – Mais Igualdade – Mais Participação*, do primeiro governo Dilma Rousseff, considera a crise do modelo neoliberal e explicita a importância do Estado como indutor/regulador da dinâmica social. No PPA, o governo reconhece a força do mercado como dinamizador e o papel orientador do Estado na conjugação dos diversos recursos do governo, do setor privado e da sociedade para que o desenvolvimento seja atingido. Nesse sentido, quando trata

da *Dimensão Estratégica* das ações governamentais, encontramos no documento que

O Brasil que se vislumbra para as próximas décadas já vem sendo construído, nos últimos 8 anos: um país que elegeu um projeto de desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação da extensão e do alcance dos programas sociais e constantes aumentos reais do salário mínimo. (BRASIL, 2011, p. 15)

Para o futuro do país, o PPA pressupõe decisões soberanas e desenvolvimento econômico e social orientado pela “inclusão social”, sendo o combate às formas mais extremas da pobreza uma ação prioritária (BRASIL, 2011). O PBF continua a ser o carro chefe para tal.

Ainda que não possamos exaustivamente problematizar os fundamentos da “inclusão social”, esta categoria necessariamente só pode ser pensada se admitirmos a existência de seu revés: a “exclusão social”. Assim, nos parece que os documentos governamentais em geral – e, em particular, aqui, os PPA -, acabam por expressar uma perspectiva de que são necessárias ações *inclusivas* em face dos *problemas* ou das *disfunções* que têm sua origem na forma social capitalista e que provocam, por seu turno, processos de “exclusão”. Ocorre que esses processos não são *disfunções* ou *problemas* que podem ser reversíveis com ações corretivas de caráter inclusivo – que quando intentadas, são sempre precárias e desmontadas quando do próximo período recessivo do processo de acumulação capitalista. Na essência, as proposições de “inclusão social” – e, como seu corolário a crença da possibilidade de superação da pobreza e da desigualdade social na ordem do capital - encobrem ou negam que os processos de “exclusão” são próprios, são da natureza e da lógica da ordem societária regida pelo capital.

De todo modo, o registro dessa perspectiva no documento em análise reafirma o projeto norteador das ações dos governos petistas, no qual a “inclusão” ganharia materialidade, por um lado, pela ampliação do acesso ao consumo interno - ainda que por crescentes processos de endividamento das famílias trabalhadoras - e, por outro, pela ampliação em limites provisoriamente toleráveis de programas sociais. Nessa direção, defender a tese da “inclusão” implica, necessariamente, reconhecer a possibilidade de um capitalismo *mais humano* ou *mais igualitário*. Ademais,

[...] o discurso sobre a exclusão é o discurso dos integrados, dos que aderiram ao sistema, tanto à economia quanto aos valores que lhe correspondem. Dificilmente se pode ver nele um discurso anticapitalista, embora ele certamente seja um discurso socialmente crítico. (MARTINS, 2003, p. 31)

Em sendo assim, a utilização do termo “exclusão” para explicar os processos que envolvem as expressões da questão social, induzem à ideia de que tais processos não constituem sínteses das contradições inerentes ao próprio desenvolvimento do modelo de produção capitalista. Seriam, então, processos derivados da própria incapacidade de os indivíduos forjarem seu *êxito* social? Se assim o for, estes podem, então, em tese, ser *orientados* por meio de uma política de educação alinhada a um projeto de sociedade *inclusiva*, perspectiva muito presente nos documentos analisados.

Os Macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil foram os seguintes: *Projeto Nacional de Desenvolvimento* com base na redução das desigualdades regionais, entre as áreas rurais e urbanas, na transformação produtiva com respeito ao meio ambiente, na geração de empregos e distribuição de renda; Ciência, Tecnologia e Inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro; *Erradicação da Pobreza Extrema* e prosseguimento da redução das

desigualdades sociais; *Conhecimento, Educação e Cultura* com equidade, qualidade e valorização da diversidade; *Saúde, Previdência e Assistência Social* promovendo acesso universal, assegurando equidade e qualidade de vida; *Cidadania* promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, com respeito à diversidade e promoção da universalização do acesso e da qualidade dos serviços públicos; *Democracia e Participação Social* ampliando a transparência da ação pública; Infraestrutura produtiva, urbana e social; Integridade e Soberania Nacional e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo; Segurança Pública através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz e Gestão Pública valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços (BRASIL, 2011).

Os macrodesafios do Plano Mais Brasil deveriam permitir ao País consolidar o cenário de crescimento econômico com redução das desigualdades, iniciado em 2004, deslocando parcela crescente de sua população para a classe média (BRASIL, 2011). Assim, a estratégia proposta está assentada na utilização de potencialidades para alcançar um desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades, destacando-se a referência à geração de emprego e renda voltada à ampliação de um mercado de consumo de massa, possibilitando maior autonomia a partir do desenvolvimento e expansão do mercado interno. Nesta perspectiva, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) adquire papel central.

Os conceitos de pobreza, direitos humanos e educação, como podemos observar, são tratados de forma genérica nos PPA. A pobreza é tratada como *falta* que precisa ser suprida; Os direitos humanos como algo ideal a ser alcançado e a educação como elemento fundamental, portanto, como estratégia para garantir o desenvolvimento e, por consequência, o combate à pobreza e a garantia dos direitos humanos.

Reiteramos que, no conjunto dos três PPA, a estratégia de desenvolvimento proposta está baseada na incorporação progressiva das famílias ao mercado consumidor e numa monetarização de direitos sociais que confronta o princípio da universalidade (GRANEMANN, 2007). Essa estratégia reforça a compreensão da construção de um círculo econômico virtuoso, haja vista que aquela incorporação e essa monetarização fazem aumentar a demanda por produtos de determinados setores da economia que, por sua vez, leva à utilização da capacidade produtiva já instalada e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação, aumentando os ganhos de produtividade e competitividade das empresas.

Para a retomada do desenvolvimento do Estado brasileiro são inovadoras, nos PPA, as defesas de propostas para superação das desigualdades regionais e o desenvolvimento sustentável. Mas quando se analisa as propostas macro que perpassam os três documentos aqui referidos - a necessidade de construção de uma sociedade dinâmica e moderna com crescimento firme e duradouro - o que se verifica é uma abstração da incompatibilidade entre as proposições de superação das desigualdades regionais e as de preservação do meio ambiente com os fundamentos do desenvolvimento capitalista. Igualmente é desconsiderada a incompatibilidade entre as propostas de superação da pobreza, os fundamentos dos direitos humanos e os princípios estruturantes dessa forma social regida pelo capital.

Do conteúdo dos PPA analisados se constata que as ações para alcançar os objetivos neles propostos se vinculam à capacidade de incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor para salvaguardar os processos de expansão capitalista, demarcando a perspectiva de que as políticas sociais devam se subordinar aos interesses de mercado.

Há que se fazer o registro que somente no último PPA o governo

reconhece os limites impostos pela crise econômica, tratada como passageira e superável naquele momento da história.

NOTAS CONCLUSIVAS

Considerando o conteúdo apresentado, conclui-se que os PPA analisados refletem projetos reformistas do desenvolvimento nacional, mais precisamente no novo e no social desenvolvimentismo.

Em seus diagnósticos e prioridades são confirmadas algumas questões apresentadas por Belluzo (2013) ao analisar a política adotada pelos governos petistas. Para este autor, o presidente Lula buscou os riscos do apoio de uma base pluriclassista, perseguiu a imagem de um líder popular, mas sempre disposto à mediação entre a esperança e os princípios “tentando se equilibrar [...] entre as ações que buscavam a elevação dos padrões de vida dos mais pobres e as decisões de política econômica que propiciaram os ganhos parrudos aos senhores das finanças” (BELLUZO, 2013, p. 108). O governo Dilma Rousseff deu continuidade a essa perspectiva.

A possibilidade desse equilíbrio no qual o Estado deve ser o promotor da igualdade social, não apenas em termos legais, mas em relação à realidade material dos indivíduos sociais, é veementemente contestada pela perspectiva marxista. As estratégias de desenvolvimento adotadas e os megaobjetivos definidos nos PPA do período analisado revelam a assunção de uma postura de subordinação das políticas sociais de cunho redistributivo à reprodução das relações sociais e econômicas vigentes.

Dois problemas podem ser especialmente referidos. O primeiro é que o sistema de produção e reprodução do capital não permite distribuição na forma por vezes defendida nos documentos analisados, já que constituem óbice aos processos de acumulação ampliada do capital. O segundo é o fato de que o Estado capitalista, pela sua natureza, não pode garantir de modo sustentável e duradouro a solu-

ção da questão social – em especial, da pobreza e da não efetivação dos direitos humanos – haja vista que ele é parte fundamental do complexo que causa tais problemas. Insistir no papel do Estado como regulador do sistema e como responsável por *corrigir seus defeitos* é uma forma de ocultar a incontornabilidade desse sistema, portanto uma forma de protelar, ou mesmo impedir, qualquer movimento que leve à sua superação. A perspectiva que permeia todos os PPA em comento serviu muito mais para mascarar as contradições do que se constituir numa direção política a ser perseguida. Dessa contradição, o que resulta é uma política que, pelas suas limitações objetivas, constituiu uma variação que não ultrapassa os princípios essenciais da programática neoliberal.

A realidade tem demonstrado o quanto o Estado é obrigado a se voltar à defesa dos interesses do capital em detrimento daquilo que tem aparecido como fundamental no seu discurso, ou seja, a garantia de condições dignas de vida e de concretização dos direitos humanos. Essa defesa dos interesses do capital aparece, como sempre, travestida de redução das desigualdades e da pobreza, do respeito aos direitos de cidadania e da “inclusão social” por meio da geração de emprego e renda, apresentando a educação de qualidade como fundamental para tudo isso. É preciso, por isso, não perder de vista que “[l]imitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa” (MÉSZÁROS, 2005, p. 27). Isso, no entanto, não significa desconsiderar o campo da educação como uma arena de disputas na qual diferentes projetos societários são confrontados. E, neste sentido, defendemos que é preciso vincular a educação que defendemos ao projeto de sociedade com o qual nos identificamos. Se pautarmos a defesa dos direitos humanos como tática para alcançarmos a emancipação humana, certamente, a luta pela superação da ordem vigente não poderá prescindir de uma educação comprometida com esta luta.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS; Wanderley G.; COIMBRA, Marcos A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Pobreza, derechos humanos y política social. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XXV, n.º 77, p. 108-120, mar. 2004.
- ALMEIDA, Lúcio F. R. de. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.º 112, p. 689-710, out./dez. 2012.
- ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil*. Campinas/SP: Autores Associados, 2004.
- BARROS, Ricardo P. de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n.º 42, p. 123-142, fev. 2000.
- BELLUZZO, Luiz G. Os anos do povo. In: SADER, E. (Org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. Rio de Janeiro: Flacso, 2013.
- BRANDÃO, Carlos R. *O que é educação*. 28 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRASIL. *Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.
- _____. *Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. [Anexo II – Programas de Governo]. Brasília: CN, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm>. Acesso em: 13 ago. 2016.
- _____. *Lei n.º 11.653, de 7 abril de 2008*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm>. Acesso em: 28 out. 2016.
- _____. *Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112593.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.
- COHEN, Daniel. *Riqueza do mundo, pobreza das nações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- COSTA, Alfredo B. da. Depoimento. *Presidência da República*. Debates: pobreza, exclusão: horizontes de intervenção. Coimbra: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1998.
- DEMO, Pedro. *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. São Paulo: Autores Associados, 1996.
- DIAS, Edmundo F. "Traição ou lógica". *Revista Universidade e Sociedade*. Brasília: ANDES, n.º 32, março de 2004, p 9-21.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FERNANDES, Antônio T. O pobre em luta pela cidadania. *Presidência da República*. Debates: pobreza, exclusão: horizontes de intervenção. Coimbra: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1998.
- FRASER, Nancy. A justiça social na globalização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n.º 63, p. 7-20, out. 2002.
- GARCIA, Adir V. *A pobreza Humana: Concepções, causas e soluções*. Florianópolis: Editoria em Debate, 2012.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.º 112, p. 637-671, out./dez. 2012.
- GRANEMANN, Sara. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Revista Em Pauta*. Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n.º 30, 2007.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2018.
- JÚNIOR SAMPAIO, Plínio de A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.º 112, p. 672-688, out./dez. 2012.
- KRÜGER, Tânia R. SUS: da perda da radicalidade democrática ao novo desenvolvimentismo. *Revista katálysis*, vol.17, no. 2. Florianópolis jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802014000200218&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 9 ago. 2016.
- LEHR, Roberto. Desafios para uma educação além do capital. In: JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo (Orgs.). *István Mészáros e os desafios do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- LUKÁCS, Gyorgy. *Para uma ontologia do ser social II*. São Paulo: Boitempo, 2013.

- MARTINS, José de S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.
- MASCARO, Alysson L. Capitalismo, direito e política hoje. In: FREITAS, Lorena; FEITOSA, Enoque (Orgs.). *Marxismo, realismo e direitos humanos*. João Pessoa/PB: Editora Universitária da UFPB, 2012, p. 95-106.
- MÉSZÁROS, István. *A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do estado*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- _____. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- _____. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo/Editora da UNICAMP, 2002.
- _____. *Filosofia, ideologia e ciência social: ensaios de negação e afirmação*. São Paulo: Ensaio, 1993.
- MOREIRA, Arthur G.; AREND, Marcelo. Que Estratégia de Desenvolvimento Seguir? O Debate Desenvolvimentista Brasileiro no Século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, XIX. 2014, Florianópolis. *Anais...*, Uberlândia/MG: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2014. Disponível em: <<http://sepcongresso.blogspot.com.br/2014/05/trabalhos-aceitos-para-apresentacao-no.html>>. Acesso em: 03/082016.
- NETTO, José P. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de livros, 1990.
- OXFAM BRASIL. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em: 14 out. 2017.
- PANIAGO, Maria C. S. As lutas defensivas do trabalho: contribuições problemáticas à emancipação. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n.º 76, p. 78-92, nov., 2003.
- POCHMANN, Márcio *et al.* (uj.). *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2004. v. 4: A exclusão no mundo.
- ROCHA, Sônia. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. In: VALLADARES, Lúcia; COELHO, Magda P. (Orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas(SP), vol. 28, n.º 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 14 nov.2016.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004.
- SEVERINO, Antônio J. *Educação, ideologia e contra-ideologia*. São Paulo: E.P.U., 1986.

- SOARES, Laura T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SOTO, Silvia F. El concepto de pobreza en la teoría marxista. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.º 73, ano XXIV, mar., 2003.
- TELES, Alan; STEIN, Rosa H. Programas de transferência de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso? In: YANNOULAS, Silvia C. (Coord.). *Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 193-211. Disponível em: <http://www.tedis.unb.br/images/pdf/Obeduc_RelatorioFinalAtividades2013_Anexo12_Livro.pdf>. Acesso em 26 jul. 2016.
- TELLES, Vera da S. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- VENANZI, Augusto de. Pobreza y desigualdad en la era de la globalización. In: CACCIAMALI, Maria C.; BANKO, Catalina; KON, Anita (Orgs.). *Los desafíos de la política social en América Latina*. São Paulo: USP/PUC; Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2002.

ENTRE CONSENSOS E CONTRADIÇÕES: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS MULHERES DA PERIFERIA DE FORTALEZA

Socorro Letícia Fernandes Peixoto¹
Antônio Cristian Saraiva Paiva²
Maria do Socorro Ferreira Osterne³

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, a gramática capitalista da sociedade brasileira encontra-se mergulhada numa crise sem medidas em todos os sentidos. As interdições econômicas com medidas autoritárias de corte e subfinanciamento de investimentos públicos desenvolvidos pelo governo Temer, a partir de 2016, permanecem em concordância com a elite dominante brasileira e com a grande mídia orquestradas pelas “cartilhas” do capital financeiro nacional e internacional. Acrescentamos, os processos políticos ancorados em práticas de corrupção

- 1 Doutoranda em Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas sobre Sexualidade, Gênero e Subjetividade (NUSS/UFC). Assistente social do Hospital Geral de Fortaleza (HGF/CE). Compõe o Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Geral de Fortaleza. É professora do curso de Serviço Social da Faculdade Cearense-FAC.
- 2 Professor Doutor do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre Sexualidade, Gênero e Subjetividade (NUSS/UFC). É líder do grupo de Pesquisa Psicanálise e Ciências Sociais, cadastrado no DGP/CNPq e coordenador do doutorado interinstitucional (DINTER) em Sociologia com a Universidade do Amapá.
- 3 Assistente social. Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE). É vice-líder do Observatório de Violência contra a Mulher – OBSERVEM da UECE. Membro Suplente do Conselho de Direitos Humanos e Cidadania do Estado do Ceará e do Núcleo de Acolhimento Humanizado às Mulheres em Situação de Violência da UECE.

e os posicionamentos neoconservadores e fascistas que constroem esquemas ideológicos cuja retórica não mais mascara o ódio de classe, gênero e raça, sendo essas dimensões pilares estruturais das desigualdades sociais no país.

Na sociedade brasileira, a pobreza é um fenômeno que tem acompanhado todo o processo histórico, tendo suas raízes seculares em uma nação que já nasceu tutelada sob os signos da colonização europeia e, posteriormente, norte-americana. Assim, mesmo diante do processo de modernização, urbanização e industrialização do Brasil e, mais recentemente, das inúmeras inovações tecnológicas e científicas que acompanham o seu desenvolvimento contínuo, percebemos que a pobreza desafia a civilidade e o progresso da sociedade brasileira, uma vez que carrega consigo os sinais de atraso do antigo Brasil patriarcal e escravocrata.

Com efeito, a pobreza como um fenômeno real que persiste e, ao mesmo tempo, renova-se sob novas faces, continua a ser uma categoria que desperta curiosidade nos ambientes de pesquisa, principalmente, no âmbito das Ciências Humanas e Sociais. As tentativas em descrevê-la, analisá-la, buscar formas de mensurá-la persistem em face da concretude cada vez maior desse fenômeno.

Conforme dados da Revista Carta Capital, publicados em setembro de 2018, a partir do levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua) vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a extrema pobreza, em 2017, cresceu 11% e atingiu 14,8 milhões de indivíduos. Assim, o contingente de miseráveis representava 7,2% da população brasileira, acima dos 6,5% verificados no ano anterior. Verificou-se ainda que nos dois últimos anos, os reajustes do salário mínimo ficaram abaixo da inflação. O valor dos benefícios do Bolsa Família permaneceu congelado por dois anos e somente a partir de julho teve um aumento de 5,67%.

No cenário brasileiro, o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, através Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, constitui-se como um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, através de três eixos: complemento da renda⁴, acesso a direitos⁵, articulação com outras ações⁶. Esse programa, em nível federal, é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos. Entretanto, a gestão do Bolsa Família é descentralizada, tendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atribuições em sua execução. Desde 2011, conforme o MDS, o Bolsa Família compõe o Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas para permitir que as famílias deixassem a extrema pobreza, com efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo (BRASIL, 2018).

Portanto, esse programa tem obtido, ao longo desses anos, uma importância significativa na vida do público “beneficiário”, como também tem sido objeto de intervenção e análises de pesquisadores, gestores e profissionais que direta ou indiretamente trabalham e discutem as políticas sociais públicas. Ressaltamos que esse Programa foi instrumento de destaque no campo político nacional e internacional, além de emprestar notoriedade aos seus idealizadores e executores.

Esse artigo é fruto de alguns resultados da pesquisa de mestrado de Peixoto (2010), intitulada “Os significados do Programa Bolsa Família na vida das mulheres: um estudo na comunidade Morro da Vitória, através do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e

4 O eixo complemento de renda refere-se ao recebimento mensal de um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal, às famílias beneficiárias. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. (BRASIL, 2018)

5 O subitem 1.2 desse artigo tratará desse eixo.

6 Conforme o MDS (2018), o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza. Portanto, trata-se dos eixos da intersetorialidade das políticas públicas.

Sociedade, da Universidade Estadual do Ceará. Apesar do Programa Bolsa Família não ter o enfoque de gênero como determinante em seus objetivos, este aciona as mulheres como representantes legais, ou seja, as titulares para receber o benefício em nome da família. Essa situação não acontece por acaso, uma vez que as mulheres, sobretudo as mães e avós, são culturalmente as principais responsáveis pelos cuidados dos membros de suas famílias.

Diante das atualizações das nossas leituras, agora na condição de doutoranda em Sociologia, pela Universidade Federal do Ceará, cuja tese em andamento versa sobre modos de composição e reinvenção da maternidade, a partir das trajetórias de vida de mulheres pobres na cidade de Fortaleza, em especial aquelas que resistem mediante práticas cotidianas às enunciações hegemônicas da maternidade, priorizaremos desta pesquisa atual, pontualmente, as narrativas e conversas informais com algumas das interlocutoras que são “beneficiárias” do PBF.

Destarte, esse artigo tem como objetivo discutir os efeitos do Programa Bolsa Família na vida das mulheres “beneficiárias” e suas famílias, a partir do recebimento e gestão desses recursos como representantes legais, bem como das responsabilidades no cumprimento das condicionalidades no campo da saúde, educação e assistência social. As narrativas das mulheres entrevistadas serão nossa principal ferramenta de interpretação deste Programa, ao contrário de inúmeros artigos já produzidos com índices quantitativos quanto aos impactos positivos e negativos do Bolsa.

Assim, do ponto de vista metodológico, conforme afirmamos anteriormente, a pesquisa foi de natureza qualitativa, na qual utilizamos como principal técnica de investigação a entrevista semiestruturada articulada à observação participante na da comunidade do Morro da Vitória⁷, com o foco nas formas de sociabilidade criadas pelas mu-

⁷ A comunidade Morro da Vitória constitui-se em uma área localizada nas dunas de Fortaleza, mais precisamente, nas proximidades do novo farol do Mucuripe. Essa comunidade, denominada

lheres e nas relações estabelecidas com os equipamentos públicos, como as escolas, postos de saúde, CRAS, dentre outros. Fizemos uso, à época, como forma complementar de dados quantitativos, da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), disponibilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Fortaleza, além das consultas a documentos, jornais e instrumentos legais.

O Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Este é utilizado para a seleção de beneficiários e inclusão de programas sociais do governo federal. (BRASIL, 2009). Esse banco de dados é proveniente de uma ação federal, com gestão compartilhada e descentralizada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Assim, os entes federados ao aderirem ao Programa Bolsa Família e ao CadÚnico assumem compromissos e atribuições específicos, que devem ser executados de forma articulada. O MDS, periodicamente, mede a qualidade da gestão nos estados e nos municípios, a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), no qual há o repasse de verbas para apoiar as atividades em cada local (BRASIL, 2018).

De posse desses dados, sentimo-nos instigadas a aproximar-me do cotidiano e das percepções das mulheres acerca do PBF. No trabalho de campo realizado em 2009, as entrevistas foram realizadas nas casas das mulheres. Preferimos ir aos seus domicílios, pois lá poderíamos enxergar mais “de perto” como a vida é vivida e compartilhada pelas mulheres e pelos demais membros de suas famílias e vizinhança. Mesmo sabendo das infinitas particularidades que compõem as identidades das mulheres entrevistadas, buscamos traçar alguns aspectos comuns, os quais destacam-se: todas estavam em idade adulta, encontrando-se na faixa etária entre 25 a 55 anos, seis delas se autodenominaram como morenas e uma como negra. Todas

também de Farol Novo, é considerada uma das áreas de risco mais populosas de Fortaleza, tendo cerca de 1.100 famílias em situação de vulnerabilidade social (DIÁRIO DO NORDESTE, 2007).

tinham filhos, sendo que três delas tinham netos que moravam com elas; todas eram moradoras do Morro da Vitória. No tocante à composição familiar, ressalta-se que três pertenciam a famílias nucleares e quatro pertenciam a famílias monoparentais, em que elas eram as chefes do grupo. As taxas de atividades fora de casa dessas mulheres eram baixas, além de possuírem baixos níveis de escolaridade.

Quanto ao Programa Bolsa Famílias, as sete mulheres entrevistadas são “beneficiárias” do Programa, sendo inclusive as representantes legais do benefício, no entanto, uma delas encontrava-se sem receber o benefício, por problemas nos dados do seu Cadastro. A fim de preservar-lhes o anonimato, os nomes verdadeiros das entrevistadas foram substituídos por nomes fictícios, vinculados a pedras preciosas, sendo estas: **Esmeralda**, 29 anos, convive há 14 anos com seu companheiro e tem três filhos; **Safira**, 48 anos, é chefe de família, mas passou por dois casamentos, é mãe de quatro filhos, atualmente mora com uma filha e uma neta; **Cristal**, 54 anos, viúva, mãe de três filhos e reside com sete netos; **Marcacita**, 30 anos, mãe de três filhas; vive em união estável; **Rubi**, 32 anos, chefe de família, mora com dois filhos; **Pérola**, 47 anos, reside há nove anos com seu atual companheiro e tem sete filhos; **Ametista**, 56 anos, é solteira, tem duas filhas e mora com um neto.

Quanto ao material que trazemos aqui, na primeira seção do artigo discutiremos sobre as concepções das mulheres sobre o Programa Bolsa Família, a partir das formas de gestão dos recursos e das implicações desse benefício nas suas vidas e nas dinâmicas relações familiares. Na segunda seção, abordaremos a relação das mulheres “beneficiárias” com as condicionalidades do Programa no campo da educação, da saúde e da assistência social. Adentraremos nos consensos e contradições dessa prerrogativa do Programa, os acessos que foram potencializados e as dificuldades encontradas.

As reflexões das mulheres sobre o Programa ocorreram em interface com as nossas possibilidades analíticas e com os nossos lugares de fala, como pesquisadora. Conforme diz Kofes (1994), durante sua pesquisa entre patroas e empregadas, a leitura das “estórias de vida” femininas exige situá-las a partir de três dimensões: na situação de entrevista; nas narrativas (sobre o que fala o sujeito entrevistado e como constrói sua narrativa) e nas possibilidades analíticas, para o pesquisador.

Por fim, realizaremos breves considerações finais no intuito de situarmos alguns resultados que melhor evidenciamos, a partir dos temas discorridos nesse artigo, em consonância com os resultados da pesquisa de mestrado de Peixoto (2010). Tentaremos apontar, de forma breve, nesse momento final, alguns achados da pesquisa do doutorado em curso, pois embora o Programa Bolsa Família não seja o foco da pesquisa atual, ele atravessa muitas narrativas das interlocutoras, ao serem estas mulheres pobres, negras, mães e avós que vivem na periferia de Fortaleza.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: OS “ALÍVIOS” IMEDIATOS DA POBREZA E SUAS INTERFACES

Na minha situação foi ótimo porque todos os meses, eu já tenho uma coisa certa. Se acabar um gás, eu já tenho uma coisa certa de receber e pagar o meu gás. Não dá pra pagar tudo, mas dá pra pagar a minha água, no momento não dá a luz porque foi cortada... mas é bom, é bom. Eu pago luz, pago água, compro gás assim, que às vezes eu compro meu gás fiado pra pagar com esse dinheiro que eu recebo. (Safira)

Safira, uma dentre as sete mulheres entrevistadas durante nossa pesquisa, tinha 48 anos à época. Em 2009, disse já morar há nove anos no Morro da Vitória. Passou por dois casamentos e residia com uma filha e uma neta de quatro anos. A renda dela advinha tanto

do benefício do Programa Bolsa Família, em que é a representante legal, como dos trabalhos esporádicos de costura que fazia. Safira é uma das líderes da comunidade. Interessante que, atualmente, reencontrei-a em função da minha tese de doutorado. Ela ainda continua a morar com sua neta que hoje já é adolescente e não recebe mais o benefício do Bolsa. Safira, ao ser uma das líderes comunitárias do Morro, recebe alguns apoios financeiros advindos dos projetos sociais desenvolvidos na comunidade, o que não significa que seja algo certo mensalmente.

Durante a pesquisa de mestrado, uma das ênfases dadas pelas “beneficiárias” e ressaltada na fala de Safira e, posteriormente na de Esmeralda, foi a possibilidade que o benefício trouxe ao conferir “crédito” para compra antecipada de itens domésticos básicos, como o gás de cozinha nos pequenos estabelecimentos comerciais da comunidade. Isso produziu resultados positivos na vida das mulheres, em vistas do manejo dos recursos e do próprio poder de decisão de como geri-los. O relato abaixo de Esmeralda traduz sua condição de ter seu benefício suspenso, na ocasião da entrevista, por questões de “problemas com o Cadastro”.

Aqui, muitas vezes, a gente não tinha nem o gás, aí eu já falava com o rapaz, que tal dia eu ia receber, e já tava garantido, né? O gás, a alimentação deles [refere-se aos filhos] também, á na mercearia, o lanche deles... É, aí a gente vai comprar ou a chinela deles, ou alguma coisa ... (Esmeralda)

As mulheres entrevistadas, ao tecerem narrativas sobre o Programa Bolsa Família, dão ênfase aos aspectos econômicos que esse benefício proporciona para si e para os membros de suas famílias, sobretudo na satisfação das necessidades materiais imediatas. Percebemos que as condições objetivas advindas das desigualdades materiais impactam diretamente na vida dos pobres, sendo o Programa um

recurso que pode garantir as condições mínimas vitais e imediatas, como alimentação, compra do gás de cozinha, este último item que apareceu com muita recorrência nas respostas das mulheres, além de outros elementos básicos como, medicamentos, vestuário, material escolar, pagamento dos serviços de da água e energia. Como disse Rubi, uma das beneficiárias do Bolsa, “com o dinheiro do Bolsa Família, eu pago luz, água e gás. Amanhã eu vou receber e vai dar pra luz, água e o gás...”.

Eu acho que foi bem-vindo. Porque bem dizer quando chega, eu vou fazer compra lá, quando o gás falta eu compro, aí às vezes, antecipa a energia, eu já pago, aí é no dia que eles comem melhor, é quando recebo, que eu compro um almocinho melhor, uma jantinha melhor, aí eu compro uma pasta pra um, um sabonete pra outro... é assim. Um caderno pra um... Gasto em gás, em água, no caderno, na farda... pois tem dois que estuda, que a farda ainda é comprada. É, que é do Estado né? Aí o caderno, compro caderno pra todos, né? (Cristal, grifos meus)

Ah, o Programa Bolsa Família, eu acho ele muito bom porque ele ajuda a gente em tudo. Porque através dele, que eu pago minha luz, eu pago minha água, eu compro meu gás, eu como. (Ametista)

É importante destacar que o foco no consumo dos bens necessários para a reprodução imediata de si e de suas famílias são importantes, em vista da ausência de rendas advindas de condições de trabalho formais e dignas. As mulheres que entrevistamos transitam entre trabalhos temporários e extremamente precários, além de contar com a ajuda financeira de vizinhos e parentes. O desemprego é uma realidade quase que permanente em suas trajetórias de vida.

Desse modo, compartilhamos com a concepção de pobreza, a partir dos escritos de Yasbeck (2012) no qual a percebe como uma das expressões da questão social⁸, sendo forma de manifestação direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria.

Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social. (YASBECK, 2012, p. 289)

Ao ser um fenômeno multidimensional, a pobreza ultrapassa o não acesso aos bens materiais, mas também se caracteriza pela falta de oportunidades e informações e ausência de direitos. Ao contrário da pobreza absoluta que trata mais especificamente da variável renda, ou seja, refere-se às questões de sobrevivência física e ao não atendimento das necessidades referentes aos mínimos vitais. Já a pobreza relativa se define pelas necessidades a serem satisfeitas, em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar

8 Conforme Yamamoto, “a questão social condensa um conjunto de desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e atrizes em tempo de capital fetiche.” (2010, p. 156) Portanto, as configurações assumidas pela questão social integram tanto os determinantes históricos objetivos, como as dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na história.

a redução das desigualdades. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. (ROCHA, 2005).

A pobreza relativa traz consigo a discussão sobre as desigualdades sociais, em virtude das comparações internacionais entre países. Além do critério da renda, esse debate aborda questões vinculadas à justiça distributiva, considerando a especificidade de desenvolvimento socioeconômico e cultural de cada país.

Pra mim, o Bolsa Família veio num momento que eu tava mais precisando porque foi na época que o meu marido adoeceu; ele teve um problema de visão... Aí foi mais dificuldade porque teve o negócio do medicamento. Na época, ele não tinha plano de saúde; a gente tinha que correr pro hospital público, aí, o hospital ficava botando prum lado, aí botava pra outro....aí quando eu passei a receber o Bolsa Família foi nessa época. Aí, aliviou mais, porque pelo menos o Bolsa Família já servia pra comprar a alimentação da minhas filha... Porque o dinheiro que ele recebia não era suficiente, mal dava pra comprar as medicação dele. (Marcacita)

Sabemos ainda que os recursos do Bolsa Família podem ser usados para outros fins, como a prestação da compra de uma televisão ou de um guarda-roupa, por exemplo. Não é nossa intenção julgar a utilização do dinheiro pelas beneficiárias e suas famílias. Não estamos, no momento da pesquisa representando nenhuma esfera estatal, muito menos compartilhamos da lógica moral de controle da vida dos pobres, como bem recorda Donzelot (2001) em sua obra “A Polícia das Famílias”. Conforme o autor, a partir do século XIX, a necessidade de conservação das crianças e dos preceitos higiênicos eram prerrogativas das mulheres mães e pobres que, sob a vigilância do Estado e da medicina deveriam estar articulados à uma economia social que precisava ser desenvolvida.

Por outro lado, percebemos que é “natural” e visível a necessidade das próprias mulheres dizerem o que fazem com o dinheiro recebido do Bolsa Família, como uma espécie de “prestar contas”, talvez pela história de sujeição simbólica mediadas pelo não reconhecimento social de si e de suas famílias perpetradas ao longo da história, seja pelas instituições estatais, seja pela própria sociedade.

Jessé de Souza, em seu livro “Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro” (2018) busca “reconstruir a gramática da hierarquia moral e política que subjaz a toda interação no capitalismo, mesmo que não tenhamos a menor consciência dela”, com efeitos distintos nas sociedades mundiais, embora com semelhanças nos fundamentos globais, seja no México, seja no Brasil, como o autor mesmo descreve. Trazemos essa assertiva para relacionar a forma como os pobres são moralmente vistos socialmente sendo, inclusive, imersos a práticas cotidianas de exploração e humilhação. Souza (2018) ainda recorre aos escritos *bourdieusianos* acerca da sociedade francesa, no final do século passado, no qual mostra as virtudes de uma sociologia crítica que compreende a força e a importância das hierarquias morais invisíveis enquanto tais que comandam silenciosamente nosso comportamento e nossas avaliações sobre o mundo social.

No Brasil, a figura do pobre “vagabundo” e nos dias de hoje dos “envolvidos” no mundo do crime, cujas classificações são reiteradas pelas classes privilegiadas e, muitas vezes, aderidas pelos próprios pobres, potencializam visões de mundo como não-sujeitos destituídos de direitos e de voz.

Diante de uma figura normativa do trabalhador que dá provas da sua capacidade para a vida em sociedade e, portanto, tem o privilégio da proteção do Estado, a figura do pobre é inteiramente desenhada em negativo sob o signo da incapacidade e impotência, fazendo da ajuda a única forma possível para

os assim definidos “carentes” se manterem em sociedade.
(TELLES, 2006, p. 97)

Parece-nos que ao realizarem uma listagem descritiva dos gastos conferidos aos poucos recursos que recebem do benefício, as “beneficiárias” buscam se autolegitimarem como “pessoas honestas”, que de um modo ou de outro “trabalham” no que podem e que tem no Bolsa Família um “auxílio” ou a principal renda para suprir as necessidades imediatas de si e de suas famílias. Com mais ou menos força, os discursos hegemônicos estatais mobilizam agenciamentos que produzem uma eficácia simbólica, uma vez que seus efeitos de verdade produzem a “adesão” dos sujeitos, nesse caso, das mulheres.

Os estereótipos provenientes, sobretudo, das elites construídos em torno dos “beneficiários”, seja através do reforço aos estigmas da figura dos pobres ou mesmo de acharem que o Programa faz com que as pessoas não procurem ou não queiram trabalhar foi algo percebido nas falas de algumas entrevistadas. Safira relata,

Sobre o Bolsa Família, muita gente acha que ele veio ajudar as pessoas a ser vagabundo; eu não vejo essa meta. Eu acho que ele que veio a calhar no momento certo, porque existe pessoas realmente que precisam, no caso assim, da minha situação né?

Recorremos a uma pesquisa realizada por Lavinias (2012) em Recife, no estado Pernambuco, na qual analisou resultados empíricos derivados de um *survey* com representatividade, para um universo de 121 mil famílias pobres, de modo a estimar os efeitos do Programa Bolsa Família, sobre a autonomia feminina. Dentre os resultados obtidos, a taxa de desocupação para maiores de 16 anos é da ordem de 35%, em que mais de 40% das famílias entrevistadas afirmaram que o mais importante em sua visão seria encontrar um bom trabalho

para não precisar depender do Bolsa Família; para 22%, o mais importante seria continuar a trabalhar ou voltar a trabalhar. Essas falas reforçam o desejo das famílias pobres de obter uma boa inserção no mercado de trabalho.

Os resultados mostram ainda que 96% das famílias declararam que nenhum adulto da família recusou trabalho nos seis meses que precederam a entrevista e, entre a parcela mínima que informou ter recusado, a principal razão alegada para a recusa foi estar doente ou cuidando de familiares. Para 16% das famílias cadastrais, o motivo de recusa de trabalho deveu-se a tratar de uma ocupação ruim ou penosa. Apenas 4.7% afirmaram ter recusado trabalho por temer perder o benefício (LAVINAS, 2012).

Assim, as leituras do Programa Bolsa comportam confusões históricas no campo da construção das políticas públicas e da cidadania no Brasil, cujos direitos em alguns momentos são tidos como dádivas, como favor, em que a impessoalidade das leis e das instituições ocupa uma idealização distante de especificidades das práticas sociais, muitas vezes vistas como ajuda, típicas dos processos históricos e culturais do Brasil.

Pra mim, é uma ajuda, muito grande, muito grande mesmo. Pra mim, é 10... foi o único presidente (Ex-presidente Lula) que fez alguma coisa; muitos criticam, mas eu num vejo o porquê. Desse dinheiro dá pra gente cortar o cabelo dos meninos, dá pra comprar um caderno, uma blusa de colégio, “ah mãe, rasgou uma blusa nos brinquedos lá, aí tem que comprar uma lá”. (Esmeralda, grifos meus)

A construção da cidadania no Brasil deu-se em meio à tensão estabelecida entre o Brasil real e o Brasil formal. Segundo Carvalho (2001), a trajetória da cidadania brasileira deu-se diferente do regime inglês, uma vez que comporta traços que misturam a universalidade

e impessoalidade das leis e as práticas hierarquizadas construídas pelo universo das relações pessoais.

Observamos que a constituição do Estado brasileiro favoreceu uma concepção de cidadania que, ao contrário da ideia de indivíduo e de regras universais para todos, típica da herança racional iluminista e nos valores emergentes de liberdade e igualdade das sociedades que passaram pelas Revoluções Burguesas, materializa-se em “lealdades relacionais”⁹.

No próximo tópico tentaremos discorrer sobre as condicionais como um dos principais eixos do programa denominado: “Acesso a direitos”. O cumprimento das condicionalidades é uma das obrigatoriedades do Programa, sendo as mulheres, devido as composições culturais de gênero, as representantes legais do Programa e, portanto, as responsáveis tanto pela gestão dos recursos como pela “obrigação natural” de dar conta de tais demandas.

CONDICIONALIDADES: ENTRE DIREITOS E OBRIGAÇÕES

O Programa Bolsa Família, desde sua gênese, além da transferência direta de renda às pessoas em situação de pobreza ou de pobreza extrema, compõe de outros dois eixos “acesso aos direitos” e os programas complementares. No que tange ao segundo eixo, o acesso aos direitos sociais ocorre mediante um conjunto de condicionalidades no campo da saúde, da educação e da assistência social, tendo como propósito a médio e longo prazo, minimizar o ciclo intergeracional da pobreza. A gestão das condicionalidades ocorre de forma intersetorial, ou seja, envolve todos os entes federativos do plano federal, estadual e municipal, através das pactuações intergovenamentais e a gestão descentralizada do Programa.

9 Expressão utilizada por DaMatta (1997)

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. (BRASIL,2018)

O acompanhamento das condicionalidades com o público ocorre através da geração de uma base de dados que periodicamente informa a verificação da frequência escolar das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos, o calendário vacinal das crianças de 0 a 6 anos que, o peso e a altura acompanhados, ou seja, crescimento e desenvolvimento infantil, além de dados vinculados à saúde das mulheres em idade fértil para identificação das mulheres gestantes e acompanhamento do pré-natal (BRASIL, 2018).

No entanto, as condicionalidades dispostas no PBF tem sido objeto de controvérsias. Primeiro, o acesso aos sistemas públicos de educação, saúde e assistência social, precisam contar com serviços e ações básicas de funcionamento eficazes no sentido de garantir a promoção aos direitos de forma permanente e de qualidade, o que esbarra com a realidade precária da maioria dos equipamentos públicos que sofrem com a histórica redução da presença do Estado no sistema de proteção social brasileiro.

No Brasil, as políticas focalizadas de renda aos mais pobres contrapõe-se ao plano da legalidade instituída na Constituição de 1988, através da seguridade social brasileira. De acordo com Lavinias (2004), no Brasil, os programas de transferência direta de renda

monetária aos pobres surgiram na sociedade na segunda metade dos anos 1990, constituindo-se, na grande novidade da política social brasileira. No entanto, sabemos que estes estão diretamente relacionados com a emergência do neoliberalismo e com as políticas de ajuste fiscal, a serviço do capital financeiro nacional e internacional.

Uma outra contradição referente às condicionalidades do Programa Bolsa Família refere-se à responsabilização individual das famílias pelo cumprimento ou não das condicionalidades, sobretudo, na qual reforça o modelo familista da proteção social brasileira, em que a família se apresenta como esfera de compensação das ausências do Estado, sendo vista como esfera de provisão do bem estar dos seus membros. Nesse caso, as mulheres, passam a ser as responsáveis diretas pelo cumprimento das condicionalidades, o que reitera os lugares tradicionais de gênero, sobretudo no que se refere ao exercício da maternidade.

Entretanto, na pesquisa realizada, todas as interlocutoras concordaram que o benefício do programa deveria estar em seus nomes. Como boas gestoras da pobreza, dada a confiabilidade no destino dos gastos em favor das famílias, sobretudo pelas esferas estatais, as mulheres percebem-se mais valorizadas dado seu poder de decisão na gestão dos recursos. E apresentam em suas falas, as oposições de gênero frente às situações de instabilidade dos vínculos conjugais, as paternidades ausentes e os modos de vida masculinos interpretados por elas.

O dinheiro tem que ficar com as mulheres, por ser mãe. Porque toda a responsabilidade tá na mãe. Você escuta a história de que a mãe foi embora, mas é raro. A maioria das vezes é o homem que abandona. Então, a mãe é quem fica com os filhos. É pros filhos [o dinheiro]. (Esmeralda)

Se colocasse no nome do pai, ia entrar no bolso dele... aí, se fosse passar pra mãe, vinha do jeito que ele quisesse dar. Hoje mesmo eu vou receber e eu já vou com o papel de luz, já vou com os 'papel' de água, já vou imersa o quê que eu vou fazer e o que eu não vou fazer (Safira)

Tem que ser no nome das mulheres, imagine no nome dos homens...[Os homens gastam dinheiro com o quê?] Tem uns que gasta com droga, se meu cunhado pegar ele gasta tudo, quer nem saber...Com droga. Droga, bebida. (Rubi)

Eu acho assim, que pra dá mais prioridade pras mulher, até porque os homem, têm muitos deles que recebe e muitos bebe cachaça, muitos usa droga, através do dinheiro da mulher. (Pérola)

As entrevistadas reconheceram a importância das condicionalidades, como possibilidade de acessarem os equipamentos públicos, mesmo que em condições precárias. Assim, a garantia do compromisso e do dever familiar de cuidados com os direitos das crianças e adolescentes é, “naturalmente”, desempenhado pelas mulheres, consideradas como “boas mães”. O relato de Safira é um exemplo da classificação das mulheres, a partir do que ela julga, mediante a categoria nativa de mãe “parideira” em distinção à denominada “mãe” que é responsável pelos filhos. A honra feminina nas comunidades pobres passa por valores e comportamentos tradicionais femininos.

É, mas é muito importante. [As condicionalidades] porque só assim, como eu te disse, tem a mãe e tem a parideira, né? Tem a mãe responsável e tem a mãe irresponsável que não tá nem aí pra estrutura do filho, mesmo sabendo que mais tarde ele vai se prejudicar e muitos [filhos] cobram também os pais... Porque tem muitos filhos que não tão nem aí... Mas a mãe obriga... (Safira, grifos meus)

Nobre (2003) relata a relação particular que as mulheres têm com o Estado, por serem as responsáveis pela gestão cotidiana das necessidades da família. São elas que frequentam os postos de saúde, as reuniões nas escolas, as creches, os CRAS, dentre outros serviços. Completa destacando que são as mulheres que organizam seu tempo, como extensão do trabalho doméstico e em decorrência de sua inserção precária no mercado de trabalho, de modo a compensar o mau funcionamento de alguns serviços. Ametista, umas das interlocutoras reforça que tem que tá na escola, porque a criança no meio da rua, boa coisa ele não aprende.

Muito importante [as condicionalidades]. Ah, pra saber se realmente a criança tá sendo acompanhada. Você tem uma ficha lá, aí, a criança tem que ter 80% - ou é 90 - de presença. Se ela não tiver, aí ela vai cancelada, pra mãe saber o porquê que a criança não tá indo pra escola. Na escola, a gente consegue as declarações. (Esmeralda, grifos meus)

Não essa [condicionalidades] como a frequência da escola, eu acho certo porque ajuda pra eles mesmo, pra eles se sentirem alguém na vida, a prioridade é pra eles mesmo, pra eles dar valor aquele lugar (Cristal)

Desse modo, salvo exceções, os discursos estatais e societários que enfatizam o papel das mulheres como mães zelosas e boa esposa produzem significados que reiteram a responsabilização destas para com o fracasso ou o sucesso de suas famílias. Tais retóricas são incorporadas e organizam práticas e comportamentos das “beneficiárias”, constituindo-se numa espécie de *habitus*¹⁰ feminino, à luz dos escritos *bourdieianos*.

10 O *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas (BOURDIEU, 1996, p. 21-22).

Em face das falas expostas pelas entrevistadas, recorreremos ainda às análises de Kergoat (2003) acerca do significado da divisão sexual do trabalho.

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é adaptada historicamente e a cada sociedade. Ela tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etc.). (KERGOAT, 2000, p. 55-56)

Segundo a autora, essa forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação, no qual há uma ideia de que existem trabalhos diferentes para cada um dos sexos, e o princípio de hierarquização, em que o trabalho desenvolvido pelos homens é considerado mais valorizado do que o trabalho desempenhado pelas mulheres.

A divisão sexual do trabalho visibiliza o processo de legitimação da naturalização dos lugares ocupados por homens e mulheres, nos quais vincula as práticas sociais aos papéis construídos, historicamente, pela diferença entre os sexos. Assim, às mulheres são destinadas as atividades vinculadas ao cuidado, a exemplo das profissões ditas tradicionalmente femininas. É relevante lembrar que essas atividades são, geralmente, menos valorizadas socialmente, tanto do ponto de vista da remuneração, quanto do *status* social.

As dificuldades de acesso às políticas de saúde, educação e assistência social são pouco verbalizadas pelas mulheres no momento da entrevista, embora nas nossas conversas informais, as queixas dos equipamentos sejam frequentes. Os lugares históricos de subalternidade dos pobres na sociedade brasileira, em que há sempre um

outro a falar por eles, o que faz com que suas vozes sejam caladas ou pouco ouvidas, fazem com que quaisquer que sejam os “benefícios” ou “benfeitorias” que se apresentem a eles, sejam vistos como dádivas, como benesses, portanto não passíveis de crítica.

A gratidão, pelo pouco que se tem, é marca de um país de experiência de escravidão prolongada e se torna a medida do direito visto como caridade, como ajuda. Esmeralda apontou a dificuldade de acesso ao posto de saúde. “Aqui no posto de saúde, a gente vai atrás de uma ficha, é difícil a gente receber a ficha, e tem que ir de madrugada pra ir pegar a ficha; às vezes a gente nem pega a ficha no posto.”

D. Cassia¹¹, 62 anos, uma das interlocutoras da minha pesquisa de doutorado atual, continua morando no Morro da Vitória e é “beneficiária” do Programa Bolsa Família. Ela criou sete netos, desde o tempo que sua filha, mãe das crianças foi embora deixando o filho mais novo com 1 ano e o mais velho com 13 anos. De lá para cá, as crianças foram cuidadas pela avó materna que deixou de trabalhar como empregada doméstica, para vender roupas usadas que ganhava de pessoas conhecidas, na feira da comunidade. D. Cassia disse que o dinheiro do Bolsa Família não dar para muitas coisas.

O dinheiro do Bolsa Família não dá pra muita coisa, não. Dá não. Só dá pra água, gás e energia. É. Ainda fiz o esgoto (...) Não gosto desse lado da “precisão”, porque tem dia que aqui não tem... Eu queria ajuda mesmo era pra eles (os netos) pra trabalharem, todos os dois doído pra trabalhar. O Diego que é o mais interessado pra trabalhar... botou currículo.

11 Reforçamos que os nomes das informantes são fictícios, dada às questões de ética em pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais desse artigo trazem as contradições e os consensos do Programa Bolsa Família, a partir das narrativas das mulheres beneficiárias. Como um programa, cuja ênfase se dar na transferência direta de uma renda mínima para aliviar as intempéries imediatas da pobreza, visualizamos, que o PBF cumpre um importante papel na provisão financeira das necessidades básicas das “beneficiárias” e de suas famílias e para a melhoria das relações familiares

Assim, a ênfase nos aspectos econômicos e na melhoria das condições financeiras, a partir do recebimento do benefício pago em seus nomes, fazem com que as mulheres se percebam mais valorizadas. Ressaltamos o destaque dado por elas em relação ao dinheiro que recebem do Programa como algo que podem contar mensalmente, possibilitando-as planejar seus gastos e garantindo-lhes crédito nos estabelecimentos comerciais da comunidade, portanto, a concordância unânime das entrevistadas quanto ao recebimento dos recursos em seus nomes. Seus maiores argumentos são relacionados à finalidade do uso dos recursos para criação dos filhos e manutenção da casa.

No entanto, como já dito anteriormente, reforça a desigual divisão do trabalho doméstico e familiar feminino, ocasionando inúmeras jornadas de trabalho. Sabemos, inclusive pela nossa sintonia com o movimento feminista, que o processo de empoderamento feminino e autonomia econômica passa pelo reconhecimento das mulheres como cidadãs, sujeitos de suas vidas, mediante o acesso ao mercado de trabalho e a um conjunto de políticas que as “liberem” das atividades de cunho reprodutivo. No tocante às condicionalidades do Programa, geralmente é sobre as mulheres que recaem a responsabilidade pelo cumprimento dos compromissos com os filhos, netos, enfim, com suas famílias. No entanto, em nenhum momento, elas questionaram tais funções.

Observamos, nas entrevistas, porém, sinalizações de transformações contemporâneas nos lugares de gênero das “beneficiárias”, mediante algumas “transgressões” vivenciadas por elas relacionadas aos papéis tradicionais de gênero, no âmbito de suas conjugalidades e ao padrão tradicional de família nuclear. A chefia feminina decorrente de uniões desfeitas, os divórcios, as novas uniões, os filhos de pais diferentes e a diminuição dos casamentos formais são evidências que reforçam as mudanças em suas vidas. Além disso, será que o fato de as mulheres terem acesso à conta bancária, realizar negociações no campo do consumo dos itens domésticos, acessar os equipamentos sociais, dentre tantas outras atividades, não possibilitam algumas pequenas agências de si mesmas?

Enfim, o Programa Bolsa Família tem carregado desde sua implementação, uma série de temas e ações complementares que ao tornarem-se transversais a um programa dessa envergadura, ou seja, ao atender cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um quarto da população brasileira, entre os anos de 2003 até o ano de 2013 (BRASIL, 2013) tem visivelmente atuado no “alívio” imediato da pobreza, inclusive como forma de inclusão dos beneficiários aos mínimos sociais. Conforme Campelo e Neri (2013), o Programa Bolsa Família teve um impacto crucial na redução da extrema pobreza na última década. De acordo com os dados apresentados, entre 2002 e 2012, a proporção de brasileiros vivendo com menos de R\$ 70 (a preços de 2011, corrigidos pela inflação ao longo da série) caiu de 8,8% para 3,6%.

Entretanto, em virtude do atual cenário de total regressão dos direitos sociais, mediante a Emenda Constitucional – EC (95/20016) que congela os gastos públicos por cerca de vinte anos, ao fazer parte de um pacote fiscal neoliberal vinculado também às mudanças nas leis trabalhistas e previdenciárias, adotado pelo governo Temer, já apresenta os efeitos dos aumentos dos índices de pobreza. Após Michel Temer assumir a presidência da República, o valor dos benefícios

do Bolsa Família permaneceu congelado por dois anos e somente a partir de julho de 2017 teve um aumento de 5,67%.

Enfim, o Programa Bolsa Família, mesmo com todas as suas limitações, tem garantido o acesso das crianças e adolescentes à escola e o cumprimento das condicionalidades no tocante à saúde. Entretanto, o acesso aos direitos sociais, nos campos da saúde, educação e assistência social ao público beneficiário precisa ser melhor estruturado, no sentido de ultrapassar o cumprimento das condicionalidades e apostar em ações intersetoriais e intergovernamentais entre as três esferas, avançando na articulação das ações e no funcionamento dos serviços de forma adequada. Aliado a tudo isso, os programas de transferência direta de renda devem estar conjugados a políticas públicas universais de caráter distributivo e estrutural, o que é um grande desafio frente a agenda política e econômica atual.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 8. ed. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papyrus, 2007.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social. Fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. *Lei. nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- _____. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.
- _____. *Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2022. Acesso em: 22 de agosto de 2018.
- _____. *Ministério do Desenvolvimento Social*. Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>. Acesso em: 22 de agosto de 2018.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo. (Org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / Brasília : Ipea, 2013.
- DAMATTA, Roberto. *A Casa e a rua*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DIÁRIO DO NORDESTE. CAPITAL cresce em favelas. Fortaleza, 30 jul. 2007. Caderno Cidade.

- DONZELOT, Jacques. *A Polícia das famílias*. 3. ed. Tradução de M. T. da Costa. Rio de Janeiro, Graal, 2001.
- IAMAMOTO, Marilda. V., CARVALHO, R. de. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- KERGOAT, Daniele. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de gênero. Tradução de Miriam Nobre. In: EMÍLIO, Marli *et al.* (Org.). *Caderno Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas*. São Paulo, n. 3, p. 55-64, dez. 2003.
- KOFES, Suely. Experiências sociais, interpretações individuais: histórias de vida, suas possibilidades e limites. In: *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 3, 1994: pp. 117-141.
- LAVINAS, Lena. Universalizando Direitos. In: *Revista Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, p. 67-74, 2004.
- _____; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. In: *Revista Latinoamericana la Póblacion*. Ano 6, n. 10, p. 31-56, Enero-junio 2012.
- NOBRE, Miriam. As mulheres nos Programas de Inclusão Social. In: EMÍLIO, Marli *et al.* (Org.). *Caderno Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas*. São Paulo, n. 3, p. 123-133, dez. 2003.
- OSTERNE, Maria do Socorro F. *Família, pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina*. Fortaleza: EDUECE, 2001.
- PEIXOTO, Socorro Letícia F. *Os significados do Programa Bolsa Família na vida das mulheres: um estudo na comunidade Morro da Vitória*. Fortaleza, 2010, 193p. Dissertação. (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará.
- REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. Ed. São Paulo: UNESP, 2014.
- REVISTA CARTA CAPITAL, 17/04/2018, Desigualdade social. O que explica o aumento da pobreza extrema no Brasil?
- _____, 05/09/2018, Orçamento. Temer recua após cortar à metade recursos do Bolsa Família para 2019.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- ROUDINESCO, Elisabeth. *A Família em desordem*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2003.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YASBECK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo de. *A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2006.
- SOUZA, Jessé. *Subcidadania Brasileira*. Para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro, LeYa, 2018.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. *Pobreza e cidadania*. Dilemas do Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2016.

YASBECK, Maria Carmelita Yazbek. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: *Revista de Políticas Públicas*, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, São Luís, v. 9, n. 1, jan./jun. 2005.

O BOLSA FAMÍLIA NA BOCA PARLAMENTAR EM TEMPOS DE CRISE: UMA ANÁLISE DOS PRONUNCIAMENTOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015-2017)

Gabriella Maria Lima Bezerra¹

APRESENTANDO O PALCO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR: OS DISCURSOS NA CASA LEGISLATIVA

Neste artigo, analiso os discursos parlamentares sobre o Bolsa Família (BF; PBF) dos deputados federais brasileiros na 55ª legislatura. O objetivo é observar como o programa foi tratado pelos diferentes grupos partidários no segundo governo Dilma. Por ainda estar em andamento, selecionei os anos de 2015 a 2017.

É sabido que o BF mobiliza um arsenal de estereótipos que fomentam debates e disputas na opinião pública brasileira, por exemplo: de que seus usuários não querem mais trabalhar e que incentiva o nascimento de novos filhos nas classes pobres, por exemplo. Além disso, há uma preocupação com a possibilidade de o programa omitir as reais causas da pobreza, ou seja, não estimular mudanças estruturais profundas e de que, portanto, não promoveria mudança social esperada/desejada.

1 Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi tutora e orientadora da Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS/UFC). Atualmente, é professora substituta do Departamento de Estudos Interdisciplinares (DEINTER/UFC). Contato: gabriellamb@gmail.com.

Investigo a aproximação das falas dos deputados com essas caracterizações ‘de rua’ e também, como lidaram com o BF diante da crise econômica e política do período. O segundo governo Dilma, devido a intensificação da disputa intralegislativa e entre os poderes, poderia representar um momento para os partidos traçarem novos planos para o programa, já que sua proteção poderia estar associada a popularidade dos presidentes nas legislaturas anteriores (52^a a 54^a).

É preciso destacar que as falas (pronunciamentos, comunicações, discursos, etc.) parlamentares não são abertas e sim reguladas pelo Regimento Interno da Casa e que seguem normas rígidas para evitar o fenômeno do *Filibustering*, discursos por longos períodos de tempo como recurso de obstrução, ou seja, para impedir a votação de alguma medida. Um exemplo é a regra do Senado norte americano que permite que um parlamentar fale o tempo que desejar, a menos que três quintos aproveem a suspensão.

O atual regimento não delimita, em tese, o número de debatedores, mas sim o tempo (entre 2 minutos e meio e cinco minutos, dependendo da urgência da matéria). Mas o debate pode ser interrompido se atingir um mínimo de oradores, a depender de decisão da maioria, dispensando as inscrições seguintes.

Além disso, existem diversos tipos de comunicação: soltas, ou seja, quando o parlamentar faz uma fala sobre algum assunto que considera relevante, mas não acontece na sessão de discussão do projeto. Existem também as falas que são justificativas de posicionamentos ou que justificam a requisição de algum procedimento, como por exemplo, o adiamento da discussão ou uma questão de ordem, que pede a explicação dos procedimentos da Casa.

As lideranças partidárias e de bloco contam com alguns ‘privilegios’, a depender do tipo de projeto, tipo de votação, etc. As falas são todas taquigrafadas, encerrando o registro a partir da indicação do Presidente da Mesa de que o discurso foi concluído, mesmo que

o Deputado não obedeça, sendo o recurso do corte do microfone também utilizado para evitar o desrespeito ao tempo de fala. Todos os pronunciamentos são disponibilizados na página da Câmara dos Deputados, observando a seguinte ressalva do artigo 198:

§ 2º Ao Deputado é lícito retirar na Taquigrafia, para revisão, o seu discurso, não permitindo a publicação na ata respectiva. Caso o orador não devolva o discurso dentro de cinco sessões, a Taquigrafia dará à publicação o texto sem revisão do orador. (BRASIL, 2017)

Temos como referência de análises quatro trabalhos que analisaram a disputa situação-oposição através dos discursos parlamentares: LOPES, M, 2008; MORITZ, 2006; MENEZES, D, 2008; GOLDSTEIN, A., 2012.

Moritz (2006) aponta as abordagens temáticas e os aspectos negativos destacados pelos partidos de oposição aos governos FHC: a política econômica e social, o modelo neoliberal com suas privatizações e reformas e os escândalos de corrupção (p. 256). Segundo Meneses (2008), os partidos de oposição ao governo Lula, em especial, o PSDB e PFL/DEM: “[...] fizeram um discurso de desqualificação do adversário voltado quase exclusivamente para desconstruir, não o governo Lula ou o Presidente em si, mas o PT [...]”. Lopes (2008) reforça essa tese ao afirmar que esta era a estratégia central, através de quatro eixos: “denúncias de incoerência, corrupção, autoritarismo e aparelhamento do Estado por parte do governo”.

Menezes (2006) usa, para categorizar os discursos, as ‘teses’ de Hirschman (1992) – tese da perversidade, tese da futilidade e tese da ameaça, que seriam três tipos de comportamento político:

A tese da *perversidade* sustenta que ações para melhorar a ordem econômica, social ou política só pioram a situação

que se deseja remediar. A tese da *futilidade* defende que as mudanças são sempre ilusórias, já que as estruturas profundas da sociedade permanecerão as mesmas. A tese da *ameaça* argumenta que o custo de determinada ação é muito alto, porque coloca em perigo outra realização anterior mais importante. (idem, p.9)

A autora aponta que a tese da ameaça predominou (64,28% de 56 pronunciamentos selecionados), sendo mais utilizando pelo PFL/DEM (28 pronunciamentos contra 8 do PSDB) e faz referência a aproximação do governo petista com os movimentos sociais e decisões consideradas autoritárias ou que ferem a liberdade de expressão: relação com a mídia, por exemplo. Já os argumentos que ressaltam efeitos perversos e fúteis (19,64% e 17,86%), preferência do PSDB, se dirigiram aos programas sociais, com destaque para o Fome Zero e Bolsa Família (6 pronunciamentos). Os partidos de oposição questionam a autoria do programa, ou seja, que seria apenas uma continuidade dos programas do governo anterior, fazendo críticas a sua gestão e evitando o foco sobre o ‘estímulo a preguiça’ (idem, p.92). Além disso, as teses da futilidade não foram utilizadas no ano eleitoral, último ano do governo: “provavelmente se deu em função da percepção geral de que se tratava de um bom programa social” (idem).

‘PRIMEIROS’ PASSOS: A DISPUTA DA PATERNIDADE

O Bolsa Família é um projeto do Poder Executivo e foi apresentado em 2003 como Medida Provisória de número 132. Suas discussões são iniciadas na Câmara dos Deputados em dezembro do mesmo ano. Neste mês, encontramos as primeiras falas parlamentares em relação ao programa. De maneira geral, os deputados de oposição, especialmente, PSD e PFL/DEM enfatizam a autoria da ideia, intencionando reivindicar a ideia como originária do governo

FHC. Enfatizam que não passa de uma reformulação de programas que já estavam sendo aplicados.

Inicialmente, há a preocupação orçamentária e a suposta retirada de recursos de outras áreas. Depois, nas discussões da medida, há o desejo de questionar os requisitos, uma crítica da exclusão da oposição das discussões do projeto, a preocupação com o potencial clientelístico quando associado a um governo ou a um político específico e que se estende, em alguns casos, a centralização do programa no governo federal, exigindo a participação dos municípios na sua gestão. Interessante observar as críticas dos partidos de esquerda, do PSB, especificamente, em especial na voz da deputada Erundina (ex-PT) que afirma também o perigo do assistencialismo, do clientelismo e da acomodação dos pobres com o recebimento direto de renda.

Abaixo, apresento uma seleção de falas dos deputados parlamentares (para mais exemplos, consultar anexo). Observo que todos os destaques em negrito são meus.

A matéria que estamos votando é de **interesse nacional**. Quando tivermos de discutir questões políticas, vamos discuti-las. Aí está a diferença da oposição que fazemos: somos responsáveis, fazemos oposição construtiva. O Governo experimenta do veneno que ele mesmo criou quando fazia oposição por oposição, o que não é o nosso caso. [...] Há muitos anos, o conselheiro do Governo, Frei Beto, disse que não tinha havido o milagre da multiplicação de pães e peixes, o que para mim é uma heresia. Os Apóstolos é que teriam recolhido pães e peixes para redistribuí-los aos famintos. Parece-me que a tática do Governo é a mesma: **recolhe projetos sociais já existentes** [...]. (LUIZ CARLOS HAULY – (PSDB-PR), 21 de outubro de 2003)

A criação desse Ministério [do Desenvolvimento Social e Combate à Fome] representa, a meu ver, uma novidade e a melhor medida proveniente da recente reforma ministerial,

pois poderá significar a necessária mudança de rumo das políticas sociais do atual Governo, que até agora **se mantêm as mesmas do Governo anterior, limitando-se a programas de caráter compensatório**, focalizados em segmentos da população, selecionados mediante critério estritamente econômico [...] Além disso, está comprovado que as ações assistenciais do Governo, de caráter clientelista e muitas vezes fisiológico — refiro-me à prática assistencialista e não à assistencial —, tem inclusive **inibido a possibilidade de independência, de autonomia dos pobres, de libertação da dependência até mesmo das ações do Estado.** [...] Elas se acomodam, já que passam a ter ajuda financeira mensal [...] Sr. Presidente, é preciso muito cuidado com as ações assistenciais, para não estimular a dependência, a submissão e o desrespeito das pessoas a elas próprias e à sua capacidade de produzir condições de vida digna. É preciso associar, de forma competente e eficaz, esses programas e benefícios sociais a uma ação educativa que estimule a capacitação para o trabalho e a geração de renda, de modo a não perpetuar essa situação. (LUIZA ERUNDINA (PSB-SP), 30 de janeiro de 2004)

A nossa intenção é abranger não apenas as famílias cuja renda mensal se situe entre 100 e 50 reais, mas também sugerimos o pagamento de um benefício variável às famílias com renda mensal entre 120 e 50 reais, desde que preenchidos os requisitos [...].O Bolsa Família **nada mais é do que a junção dos vários programas sociais** do Governo Fernando Henrique Cardoso, entre eles o Bolsa-Escola. Trata-se de passo significativo, que vimos sugerindo desde o ano passado. No entanto, sua votação deve ser adiada por pelo menos 24 horas. Então, quem sabe?, o Governo nos chame para discutir e nos permita apresentar sugestões. (ALBERTO GOLDMAN (PSDB-SP), 09 de dezembro de 2003)

Ontem o Palácio do Planalto tentou mais uma jogada de *marketing*, ao lançar a unificação dos programas de trans-

ferência de renda, criando o Programa Bolsa-Família. [...] O evento serviu para “fritar” Ministros e para que o próprio Ministro do Planejamento, Guido Mantega, afirmasse que o programa corre o risco de ser um fiasco porque **não terá recursos para ser implantado**. Aí eu pergunto: para que alimentar a esperança do nosso povo já tão sofrido com o lançamento de programa que os próprios integrantes do Governo acham que não será factível? (MURILO ZAUTH (PFL-MS), 21 de outubro de 2003)

Na verdade, ela unifica um programa que hoje está dividido. Essa unificação pode ser benéfica ou não. **Temos de observar alguns critérios**, ou garantias, para que esses benefícios, hoje separados, não sejam mais diminuídos com a unificação. [...] Mais ainda: hoje, benefícios são dados a vários setores. No momento em que a fonte for só aquela que vai conceder o benefício, **qual a garantia de que esse benefício não se transformará em clientelismo, em fisiologismo?** Qual a garantia de que isso não será usado politicamente, tornando essas pessoas dependentes daquele que está cedendo esse direito? Temos que pensar bem e mostrar ao nosso povo que esses direitos não serão dados pelo político A, B ou C. Esses são direitos que a Constituição assegurou e que estão sendo dados em razão do cumprimento do dispositivo constitucional. (MORONI TORGAN (PFL-CE, 17 de dezembro de 2003)

[...] infelizmente, parece muito com a política social do Governo Geisel: **centralização do poder das políticas sociais na esfera da União**. Esta é uma triste informação, porque a política social do Governo anterior, de muitos anos, vinha centralizando os recursos nos Municípios” e “Pasmem, Srs. Parlamentares, o PT agora propõe 50 reais, **valor menor do que o proposto pelo Governo que ele próprio acusou de neoliberal e conservador**, de não cuidar dos interesses sociais. (RODRIGO MAIA (PFL-RJ), 17 de dezembro de 2003)

Há também críticas bastante curiosas, como por exemplo de um deputado federal do PFL – Partido da Frente Liberal – que acredita ser apenas uma política compensatória que agradaria a pauta neoliberal. Além disso, alguns fazem coro ao fato do programa mascarar as desigualdades que deveriam ser combatidas na sua integralidade e não com reparação financeira:

[...] à primeira vista, o Programa Bolsa Família nos toca o coração, pela proposta de atender, com recursos, aqueles que têm dificuldades, mas, na verdade, **ele adere à filosofia apresentada pelos Governos neoliberais de programas compensatórios focalizados**, que são, de alguma maneira, receitas elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. [...] os Governos criam pobreza, criam desemprego, dificultam a vida econômica da Nação, atendem aos interesses do capital e auxiliam a pobreza que criaram com programas compensatórios focalizados, que têm alguma coisa de compensatório, mas absolutamente nada de focalizado. Esse é um paradoxo que não pode, de forma alguma, persistir. [...] Qual é a boa Bolsa Família? É dar educação para as crianças em tempo integral nas escolas públicas melhor do que a dos filhos dos ricos. É dar saúde [...] **Isso vira clientelismo e está-se tornando uma funcionalização da pobreza [...]**. (DR. PINOTTI (PFL-SP), 17 de dezembro de 2003)

Esta Casa precisa fazer discussão mais ampla e profunda sobre as políticas sociais do Governo, que não estão absolutamente atendidas por esse projeto de conversão. **Trata-se simplesmente - repito - de novo método de gestão e de execução de vários programas de transferência de renda que já existiam no País**. O Partido Socialista Brasileiro, portanto, é favorável à aprovação deste projeto. (LUIZA ERUNDINA (PSB-SP), 17 de dezembro de 2003).

Não há como não votar a favor do projeto. Seremos favorá-

veis é o mínimo do mínimo do mínimo que se pode fazer.
Pior, impossível. (POMPEO DE MATTOS (PDT-RS), 17
de dezembro de 2003)

O BOLSA FAMÍLIA E A CRISE

A seleção principal para o debate aqui proposto foi feita definindo como data inicial o dia primeiro de janeiro de 2015 e como data final o dia 31 de dezembro de 2017. Nos critérios de pesquisa, selecionei os discursos realizados em plenário que constam o tema “bolsa família” no sumário, ou seja, como um dos assuntos comentando pelo parlamentar na sua fala. Não realizei, portanto, a pesquisa geral do termo que detectaria todas as vezes que a expressão foi pronunciada, mesmo que em um debate diferente.

Foram encontrados 114 resultados, o que corresponde a 0,14% de todos os pronunciamentos realizados da Casa (79.468). Na tabela 1, abaixo, consta a quantidade de pronunciamentos por partido, divididos por ano e também, a quantidade total de comunicações feitas no período. 48% dos partidos com representação fizeram algum discurso sobre o tema. Sem observar a proporcionalidade, o PT foi o que mais realizou pronunciamentos, 52 ao total, o que corresponde a 45,61% dos casos selecionados nesta pesquisa. Já os partidos de oposição centrais a ele, no total, foram responsáveis por 16 falas, 14,03%, com destaque para o PSDB com 15.

Na distribuição por Estado (**tabela 2**), busquei investigar se há uma concentração regional, devido ao fato do programa ser associado as regiões mais pobres e ao Nordeste. Devido as diferenças de quantidade de cadeiras, inseri o tamanho das bancadas para equilibrar a comparação. Esta questão deve ser mais aprofundada com a inclusão da distribuição dos partidos regionalmente, já que isto pode distorcer os fatos. Ou seja, se um partido está mais concentrado em uma região, isso pode indicar que o grande número de pronunciamentos

seja por conta deste fato e não pela região, em si. A observação é inicial e superficial, mas é possível visualizar uma concentração dos pronunciamentos na região Nordeste e Sul, levando em conta o tamanho da bancada dos Estados.

Tabela 1 – Quantidade de pronunciamentos sobre o Bolsa Família por Partido e por ano; Quantidade de pronunciamentos por Partido e por ano (2015 a 2017).

Partido	2015	2016	2017	Percentual do Período	Total GERAL do período
PT	33	11	8	0,3%	14.481
PSDB	9	3	3	0,2%	7.209
PP	5	3	0	0,2%	3.748
PSB	5	1	0	0,1%	4.575
PC DO B	4	1	5	X	NÃO ENCONTRADO
PSD	2	1	1	0,09%	3.075
PRP	1	0	0	4,3%	23
PMDB	1	1	1	0,03%	8.091
PTB	1	0	0	0,04%	2.149
PR	1	2	1	0,11%	3.376
DEM	1	0	0	0,02%	4.640
PRB	1	3	2	0,2%	2.040
SD	0	1	0	0,04%	2.267
PPS	0	0	2	0,07%	2.535
12 de 25: 48%	64	27	23	0,14%	79.468

Fonte: Dados do site da Câmara dos Deputados (Acesso em maio de 2018).

Na análise do conteúdo dos discursos observei três questões que agregaram o maior número de falas (tabela 3). A primeira polêmica foi no primeiro ano do governo Dilma, em torno de 30 falas. Uma polêmica que envolveu o relatório do orçamento que indicava

a redução orçamentário do programa, feito por um parlamentar do PP indicado pela base governista. A oposição denuncia o governo Dilma por querer ‘atacar’ o programa e faz a defesa vigorosa do mesmo – em especial, o PSDB. Em 2016, em algumas falas, a oposição denuncia a tentativa do governo de aumentar o programa para evitar o apoio ao *Impeachment*. A segunda polêmica se deu após o *Impeachment*. Neste momento, não há pronunciamento da oposição ao governo Dilma (ou seja, PSDB e DEM) e outros partidos assumem a defesa do programa junto com o PT (em torno de 30 pronunciamentos).

Tabela 2 – Quantidade de pronunciamentos sobre o Bolsa Família por Estado e Região; Tamanho da Bancada

Estado	Pronunciamentos	Bancada
AC	2	8
AL	1	9
AM	2	8
BA	20	39
CE	9	22
DF	1	8
GO	1	17
MA	2	18
MG	9	53
MT	2	8
PA	3	17
PB	4	12
PE	3	25
PI	2	10
PR	2	30
RJ	7	46

RS	13	31
SC	11	16
SE	5	8
SP	15	70
Estados do Nordeste	46	135
Estados do Sudeste	31	169
Estados do Norte	7	33
Estados do Centro-Oeste	4	33
Estados do Sul	26	77

Fonte: Dados do site da Câmara dos Deputados. (Acesso em maio de 2018).

O outro assunto que mais agregou falas foram os elogios ao programa e apresentação de dados positivos (31 pronunciamentos). Na tabela 3, apresento a relação de temas, quantidade de pronunciamentos e partidos envolvidos.

Tabela 3 – Quantidade de pronunciamentos divididos por assuntos e partidos envolvidos – 2015 a 2017.

N.	Assuntos	Partidos	
1	Crítica ao programa e da ideia da renda mínima: comemoração da derrota do plebiscito sobre o tema na Suíça.	PRB	
1	Só cita o programa para falar de outro assunto.	PP	
5	Crítica	Angústia de que a crise econômica irá afetar os repasses; atrasos no repasse.	PSDB e PP
		Pagamento ‘à margem da lei’: referência a pedalada fiscal e as fraudes.	PP e PSB
6	Reajuste do BF: Governo Dilma	Congratulação pelo reajuste; crítica ao “in-conformismo da oposição”.	PT
		Crítica: demagogia, inconveniência e ou incoerência desse reajuste.	PSDB e PR

2	Sugestões/ Alterações	Passê livre para os estudantes bolsistas.	PSD
		Antecipação do pagamento para a população vítima de enchente	
2		Inclusão de exame preventivo ginecológico como condicionalidade; Alteração para busca ativa por parte das equipes de serviço social e de saúde.	PC do B e PPS
6		Discussão de dois projetos: n.º 2.105 e 3.994, de 2015 que solicita: 1) exigência de profissionalização e de busca efetiva por emprego, prevista a exclusão do programa por que recusar trabalho; 2) a obrigação dos pais de participação de reuniões na escola.	PSDB, PPS e PSD
30	Congelamento do Reajuste: Governo Temer	Crítica: Congelamento dos reajustes; não reajuste do BF dado; descumprimento da promessa de reajuste; saída de famílias.	PT, PRB, PC do B, PR e PSD
		Manutenção do Bolsa Família e as respostas: garante o aumento, elogio aos pronunciamentos que falam do aprimoramento do programa pelo governo Temer, elogio ao programa Criança Feliz e a investigação das fraudes.	PRB, PMDB, PP, SD, PR e PSB
31	Elogios	Ao ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra.	PRB, PRP, PMDB e PT
		Ao programa; Dados da PNAD; 12º Aniversário do programa, etc.	
36	Informe sobre o programa/assuntos relativos ao programa.	Redução orçamentária; indicação do relator do orçamento orçamentária.	PTB, PR, PSDB, PT, PSB e PC do B

Recortes de alguns exemplos de pronunciamentos dos temas apresentados na tabela 3.

Assunto: redução orçamentária; indicação do relator do orçamento orçamentária:

Sr. Presidente, eu quero denunciar a farsa do Líder Ricardo Barros, junto com a Liderança do PT e a do Governo, de falar que vai cortar o Bolsa Família - a maior farsa que já aconteceu nesta Casa, neste País. É uma vergonha! O Bolsa Família foi criado por Fernando Henrique, pelo pai do Nelson Marchezan, que já faleceu, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, bolsa medicamento. Lula, que é um gênio da comunicação, transformou tudo no Bolsa Família, criação do PSDB, e agora vem o Líder do Governo e diz que vai acabar para aprovar a CPMF. Vá mentir lá na caixa-pregos, Ricardo Barros, Liderança do Governo! Ninguém vai cortar Bolsa Família aqui nesta Casa, porque nós não vamos deixar. Essa manobra também está denunciada. Vá cortar no Orçamento os juros; vá cortar os cargos em comissão, o que não fizeram. É isso o que o País quer. (LUIZ CARLOS HAULY (PSDB-PR), 21 de outubro de 2015)

Sr. Presidente, gostaria de dizer da minha indignação quando assisto a um Vice-Líder do Governo sugerir que haja uma redução na ordem de 10 bilhões de reais nos recursos do Bolsa Família. (ALEXANDRE BALDY (PSDB-GO), 21 de outubro de 2015)

Quem quer cortar recursos do Bolsa Família, na verdade, não é ninguém mais, ninguém menos do que o Governo Dilma. (MORONI TORGAN (DEM-CE), 21 de outubro de 105)
“*Quem te viu e quem te vê!*” A Minoria e os Deputados da Oposição estão aqui falando de manutenção do Bolsa Família. Não eram eles que falavam que era “bolsa esmola”,

que não vingava? (MOEMA GRAMACHO (PT-BA), 21 de outubro de 2015)

Nós não podemos permitir que o Relator da Lei Orçamentária de 2016, Deputado Ricardo Barros, queira cortar recursos do Bolsa Família do povo brasileiro. A Presidenta Dilma já se posicionou. Parabéns, Presidente Dilma, por essa posição de não aceitar que sejam tirados R\$10 bilhões do Bolsa Família! (CAETANO (PT-BA), 22 de outubro de 2015)

Sr. Presidente, eu fico indignado de ver aqui esses discursos inflamados do PT, quando vem aqui de maneira exagerada, num discurso bastante eloquente, criticando o Relator do Orçamento sobre o corte de 10 bilhões do Programa Bolsa Família. O PT precisa explicar por que o Relator do Orçamento, como Vice-Líder do Governo - eu vou repetir aqui, Presidente: o Relator do Orçamento é Vice-Líder do Governo, indicado pela base do Governo e faz essa proposta. (VANDERLEI MACRIS (PSDB-SP), 22 de outubro de 2015)

E quero dizer também que a minha proposta de corte no Bolsa Família atinge uma faixa de pessoas que estão declarando ao programa que já ingressaram no mercado de trabalho. Sim, 75% dos beneficiários do Bolsa Família estão no mercado de trabalho. Nós estamos cortando 35% do programa (RICARDO BARROS (Bloco/PP-PR), 22 de outubro de 2015).

Sr. Presidente, o Senador Aécio Neves criticou, pelas redes sociais, a proposta de corte de 10 bilhões nos recursos do Programa Bolsa Família. Segundo S. Exa., a proposta *“evidencia a falência do Governo do PT, comandado pela Presidente Dilma Rousseff”*. É muita cara de pau do Senador Aécio Neves dizer isso. A Presidenta Dilma já disse, mais de uma vez, que não haverá

corde no Bolsa Família. (SÁGUAS MORAES (PT-MT), 28 de outubro de 2015).

Temos que apontar, por alguma perspectiva, a responsabilidade fiscal, mas querer cortar a possibilidade de superávit, não! Cortem os gastos abusivos; cortem os cargos comissionados, cortem as mordomias e não sacrifiquem o povo brasileiro. Agora, eles vêm falar em cortar o Bolsa Família! O PSDB não é a favor. Agora, eles vêm falar em não ter meta fiscal! (DOMINGOS SÁVIO (PSDB-MG), 15 de dezembro de 2015)

Assunto: Discussão de dois projetos: n.º 2.105 e 3.994, de 2015

[...] de cada 4 brasileiros, 1 depende do Programa Bolsa Família. O que o Governo quer com isso? Quer que as pessoas fiquem dependentes de um programa de transferência de renda? Eu me pergunto por que a Presidente ganhou as últimas eleições [...] Nós precisamos urgentemente dar uma saída para esse programa. O Projeto de Lei nº 2.105, que eu protocolei no ano passado, dá essa autonomia ao fazer com que as famílias, ao acessar o programa, possam buscar um curso de qualificação, seja no Sistema S, seja nas Prefeituras, seja na iniciativa privada, que precisa de mão de obra qualificada. Nós precisamos, sim, qualificar as famílias. E este projeto, Deputado Takayama, Deputada Raquel, Deputada Júlia, ele também prevê o envio de currículos ao mercado de trabalho. Então, as famílias vão buscar qualificação e depois vão distribuir seu currículo. O indivíduo que, convidado a ingressar no mercado de trabalho, recuse um determinado número de propostas, será desligado do Programa Bolsa Família. O Bolsa Família é interessante? Sim. Mas nós não podemos contemplar cada vez mais famílias. Quem paga o Programa somos nós brasileiros, todos nós. Então,

precisamos de alguma forma minimizar o acesso ao Programa. É desta forma que vamos conseguir medir a eficiência do programa de transferência de renda. Vejam o caso dos Estados Unidos. (GEOVANIA DE SÁ (PSDB-SC) - 05 de abril de 2016)

Trata-se de mais uma condicionalidade para a manutenção dos benefícios, e uma condicionalidade importante. Agora as famílias não devem se preocupar somente com a quantidade de no mínimo 75% da frequência de seus filhos nas escolas, mas também com a qualidade do ensino. É dessa forma que nós, Deputados, vamos legislar: preocupados com as futuras gerações, preocupados com a qualidade do ensino, para que essas crianças não sejam dependentes de um programa de transferência de renda, como seus pais são; para que elas possam ter oportunidades no mercado de trabalho” e “Só dessa forma vamos trabalhar a minimização desse programa do Bolsa Família, a fim de que menos famílias venham a depender dele”. (GEOVANIA DE SÁ (PSDB-SC), 03 e 11 de maio de 2017)

Assunto: Congelamento do Reajuste: Governo Temer; Elogio à fiscalização e o combate às fraudes.

Na verdade, o Bolsa Família hoje perpetua o cidadão na condição em que ele está, gerando dependência e, conseqüentemente, massa de manobra. Assistimos claramente a isso, quando a Presidente afastada Dilma Rousseff anunciou reajuste de 9% nos benefícios do Bolsa Família no dia 1º de maio, 10 dias antes da votação no Senado que a afastaria do poder. Os beneficiários, é claro, aplaudiram, sem se darem conta de que estavam sendo usados. O Bolsa Família, infelizmente, tem sido um brinquedo político. Trata-se de assistência perniciosa, tão nociva, que faz os usuários se

sentirem ameaçados, temerosos de perderem o benefício, sem perceberem que é possível ter condições verdadeiramente dignas para saírem do risco social, do estado de vulnerabilidade. O Bolsa Família não pode ser “porta de entrada”, mas, ao contrário, “porta de saída”. Iniciamos um novo tempo. O Governo Temer já deixou claro que manterá os programas sociais, mas dentro da perspectiva de assistência e não de assistencialismo. (VINICIUS CARVALHO (PRB-SP), 18 de maio de 2016)

Sobre esse tema, Ricardo Barros, o idealizador do Bolsa Família e autor do programa de Temer na área social, diz que o programa está inchado, desfocado, pois não mais atende aos critérios de admissibilidade para comprovação de pobreza. Outra observação de Barros é sobre as creches públicas, que são obrigadas a receber não apenas as crianças mais pobres, que acabam não tendo acesso a esse benefício fundamental para sua sobrevivência. Da mesma forma, a saúde pública precisa ser repensada. O programa de Temer procura saída para esses problemas, na intenção de resgatar o sistema sem a necessidade de angariar mais recursos ou instituir novos impostos. Nada como a alternância do poder. Vamos esperar para ver. (JOSÉ REINALDO (PSB-MA), 07 de junho de 2016)

Tenho certeza de que o Governo do Presidente Michel Temer irá aprimorar a fiscalização e a transparência em todas as ações e programas, e para isso adianto que pode contar com o meu total apoio. (VINICIUS CARVALHO (PRB-SP), 20 de junho de 2016)

Presidente da República interino, Michel Temer, determinou o reajuste das verbas recebidas por milhões de famílias brasileiras relativas ao Programa Bolsa Família. Fez isso cumprindo um compromisso, satanizado que foi na época

da votação do processo de *impeachment*. A narrativa dos petistas, que acusava todos nós de estarmos golpeando a Constituição Federal, as instituições brasileiras, era a de que o Presidente assumiria para destruir as conquistas sociais. Aliás, a redução da abrangência desse programa, Sr. Presidente, já estava determinada pela Presidente Dilma Rousseff no seu segundo mandato, porque, irresponsavelmente, gastou mais do que podia. (AUGUSTO CARVALHO (SD-DF), 29 de junho de 2016)

Mentiram para o povo! Deixaram os pobres desiludidos! O *Bolsa Família* teve reajuste zero, como todos os programas sociais destinados ao povo brasileiro. (BOHN GASS (PT-RS), 04 de julho de 2017)

Eu quero falar para a dona de casa do Nordeste, para o trabalhador rural, para as pessoas que precisam do Bolsa Família que o Governo já cortou mais de 1 milhão de beneficiários do programa, fez uma promessa em maio de reajustar o programa, não combinou o aumento com o Ministro Osmar Terra e agora faz aquilo que vem fazendo sempre depois de prometer: recua. (JONY MARCOS (PRB-SE), 05 de julho de 2017)

[...] gostaria de dizer aos Deputados que estão nervosos com o Bolsa Família que o Presidente Temer e o Ministro Osmar Terra, ano passado, deram reajuste ao programa. Fazia 2 anos que a ex-Presidenta Dilma não dava reajuste ao Bolsa Família. E nós demos um reajuste de 12,5%, um reajuste acima da inflação[...] Agora, nós estamos consertando as coisas erradas que o desgoverno da Presidenta Dilma fez, e é lógico que V.Exas. vão ter que ter um pouquinho de paciência, porque, para colocar o Brasil nos trilhos, será preciso muito apoio dos Deputados do bem, que querem o melhor para o nosso País. (Mauro Pereira (PMDB – RS), 05 de julho de 2017)

[...] o Presidente Michel Temer encaminhou a esta Casa o Orçamento de 2018. Dentre os diversos cortes na área social, ele corta quase meio bilhão de reais do Bolsa Família, o primeiro corte desse programa em toda a sua história. (NELSON PELLEGRINO (PT-BA), 07 de novembro de 2017)

CONCLUSÃO

Pude constatar que o grupo de oposição ao governo Dilma não desmerece diretamente o programa. Uma saída encontrada é apresentar falhas de execução, dos critérios estabelecidos e denunciar as fraudes, como uma maneira de exercer seu papel de fiscalização. Já a oposição ao governo Temer, o PT e seus aliados, usou o palanque da Casa para denunciar o tratamento dado as políticas sociais, em centralidade, o Bolsa Família, reclamando da redução orçamentária e de possibilidades de descaracterização.

Foi possível constatar que não houve alteração no posicionamento dos partidos no início do mandato, mas após o *Impeachment*, a defesa do programa é silenciada pela oposição. O resultado é interessante ao mostrar a estratégia adotada: até 2016, havia uma defesa forte, contundente e intensa pelos partidos de oposição. Inclusive, um episódio marca essa caracterização: o PSDB, em especial, acusa o governo de querer reduzir o orçamento do PBF, devido ao relatório de um parlamentar do PP, aliado ao governo Dilma, que faz essa indicação em 2015.

Após o *Impeachment*, este papel é assumido pelo PT e alguns outros partidos que denunciam a redução de verbas pelo governo Temer. Dessa maneira, apesar de ser um programa muito caro aos governos PT, ele conseguiu se tornar autônomo e, portanto, blindado em relação a críticas mais intensas, mas com ressalvas: a oposição reivindica sua paternidade e tenta colocar o governo como vilão, mas não mantém a mesma intensidade de sua defesa após o *Impeachment*.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, G. *Oposições Parlamentares no Brasil: uma análise dos incentivos institucionais e de suas práticas (1995-2014)*. Tese de doutorado, Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. Porto Alegre, 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados* [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. – 18. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.
- LOPES, M. *De Pedra a Vidraça: O Governo Lula e o PSDB*. Monografia de conclusão de curso, Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, UFC, 2008.
- MORITZ, M. *Vozes da oposição: os partidos de esquerda e o primeiro Governo Fernando Henrique (1995-1999)*. Tese de Doutorado, Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. Porto Alegre, 2006.
- MENEZES, D. *A retórica da intransigência brasileira: uma análise do discurso da oposição durante o primeiro governo Lula*. Dissertação de Mestrado, Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, PUC-RS. Porto Alegre, 2008.
- GOLDSTEIN, A. *Liderazgos de oposición al primer gobierno de Lula da Silva: el caso del PSD*. *Memorias*, N.º 17, Barranquilla: Universidad del Norte, 2012.
- HIRSCHMAN, A. O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

ANEXO – OUTROS RECORTES DE DISCURSOS PARLAMENTARES POR ASSUNTO

Assunto: Crítica ao programa e da ideia da renda mínima:
comemoração da derrota do plebiscito sobre o tema na Suíça

É inevitável que se estabeleça uma comparação com o Brasil, no que tange aos auxílios concedidos pelo antigo Governo Federal. Sob o manto de resgatar a cidadania e a dignidade dos pobres e excluídos, foram concedidos benefícios como o Bolsa Família, mas sem qualquer incentivo, através da educação e do trabalho, para tirar essa população da situação de risco social. O que o Governo do PT fez foi tornar as pessoas cada vez mais dependentes dessas benesses. E o que é ainda mais grave, mais aviltante: estimulou o desordenamento dessa população, a ponto de torná-la massa de manobra para o plano de Poder pelo Poder. Isso sem contar com as fraudes na condução do programa [...] É lamentável constatar o contraste com o comportamento dos suíços. (VINICIUS CARVALHO (PRB-SP), 15 de junho de 2016)

Assunto: Elogio/Críticas

[...]Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2013 apontou que, nos últimos 10 anos, o número de filhos por família caiu 10,7%. Entre os 20% mais pobres deste País, o número de filhos caiu 15%. Essa pesquisa derruba o argumento daqueles que dizem que o Bolsa Família gera dependência e mais filhos por família, principalmente nas famílias mais pobres. (FERNANDO MARRONI (PT-RS) – 31 de março de 2015)

Estamos assistindo um assalto aos recursos do setor de saúde, num verdadeiro descalabro. Não poderíamos imaginar que este Governo, em lugar de aumentar generosa, sustentada e permanentemente os recursos para a área social, criando estruturas que ano a ano se solidifiquem e atendam melhor à população, fizesse o contrário: o desmonte da saúde do País. O PT faz mal à saúde” (ANTONIO CARLOS MENDES THAME (PSDB-SP), 21 de outubro de 2003).

[...] sem entrar no mérito da matéria, insisto na definição sobre a unificação dos programas, porque quase a totalidade deles foi desenvolvida no Governo Fernando Henrique Cardoso. Parece-nos que a medida é adequada, mas foram inseridos alguns pontos, notadamente a idade em que a lei considera o jovem adolescente, que não foram respondidos pelo Relator. Com o intuito de não apressar um resultado que pode ser questionado posteriormente, quanto à legalidade, o PSDB está em obstrução. (ANTONIO CARLOS PANNUNZIO (PSDB-SP), 17 de dezembro de 2003)

A base governista insiste muito na aprovação da matéria, que não acarreta, na minha concepção, redução no repasse de recursos para a área, em relação ao realizado pelo Governo anterior, mas apenas promove, conforme já disse, a unificação dos 4 programas que constituíram, com outros, a Rede de Proteção Social criada pelo Governo do PSDB, do Prof. Fernando Henrique Cardoso”. (WILSON SANTOS (PSDB-MT), 17 de dezembro de 2003)

[...] como está, exclui inúmeras famílias atualmente beneficiadas por programas de transferência de renda. [...] Trata-se de uma crítica construtiva. Ninguém quer ser contra o Programa Bolsa-Família, mas da forma como a matéria está sendo posta em discussão ela se torna extremamente prejudicial. (CLAUDIO CAJADO (PFL-BA), 17 de dezembro de 2013)

Sr. Presidente, estão sendo feitos também, à margem da lei, os pagamentos do Programa Bolsa Família. O mesmo Tribunal de Contas já identificou milhares de irregularidades, e nós já denunciemos isso aqui neste plenário várias vezes. O Governo da Sra. Dilma Roussef, para mascarar as irregularidades, fez uma nota de repúdio à auditoria realizada no Programa Bolsa Família, em 10 de setembro de 2014, acusando o TCU de ser eleitoreiro! [...] Foram ainda identificadas 106.329 famílias proprietárias de veículos que recebem o benefício, além de outras irregularidades. Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, esses são alguns dos golpes que estão sendo aplicados na população brasileira. Golpista é a Sra. Dilma Roussef! (JULIO LOPES (Bloco/PP-RJ), 08 de abril de 2016).

O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DE CAUCAIA E MARACANAÚ NO CEARÁ

Ana Karina da Silva Alves¹
Eveline Alves Ribeiro²
Valdênia Lourenço de Sousa³

INTRODUÇÃO

Este artigo é oriundo de reflexões vivenciadas na práxis profissional das autoras a partir da atuação no Centro de Referência de Assistência Social de Edson da Mota Corrêa (CRAS Sede–Caucaia/Ceará) e no CRAS Jereissati (Maracanaú-Ceará). Constitui-se em um relato de experiência com o objetivo contribuir para debates teóricos sobre a temática, assim como construir subsídios para uma intervenção mais reflexiva e qualificada no campo da Proteção Social Básica.

-
- 1 Assistente Social na Prefeitura de Caucaia-CE. Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social-UECE. E-mail:karina.sa@outlook.com. Foi tutora na EPDS.
 - 2 Assistente Social na Prefeitura de Caucaia-CE. Supervisora do Núcleo de Educação Permanente dos Trabalhadores do SUAS (NEP/Caucaia) no mesmo município. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade – UECE. E-mail: alveseveline@yahoo.com.br. Foi tutora na EPDS.
 - 3 Assistente Social na Prefeitura de Maracanaú-CE. Membro do Observatório de Práticas da Assistência Social (ObservaSUAS), no mesmo município. Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela UECE, especialista em serviço social, políticas públicas e direitos sociais; e em Gestão em Saúde, ambas na Universidade Estadual do Ceará e possui graduação em Serviço Social pela mesma Universidade. E-mail:valdeniass1985@gmail.com. Foi tutora na EPDS.

É relevante apresentarmos que ambos os municípios localizam-se na Região Metropolitana de Fortaleza. O município de Maracanaú distancia-se 24 km da capital, tendo uma população de 224.084 habitantes (IBGE, 2017); é considerado o maior centro industrial do estado, possuindo o 2º maior PIB, de 6.742.786 mil (IBGE, 2014); estando também em 2º lugar no estado em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), de 0,686 (PNUD, 2010). Caucaia está distante 16,5 km da capital, tendo uma população 362.223 habitantes (IBGE, 2017); possui o 2º maior fluxo turístico do estado, possuindo o 3º maior PIB, de 5.513.528 mil (IBGE, 2014) e o 6º lugar no estado em relação ao IDH-M, 0,682 (PNUD, 2010).

No que se refere à gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ambos são classificados como municípios de grande porte e aderiram ao nível de gestão plena da assistência social, o que significa uma gestão total da política⁴. Nesta perspectiva os gestores devem assumir a responsabilidade de organizar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial, assim como estruturar a gestão municipal de acordo com as funções essenciais do SUAS e seu quadro de recursos humanos previstos na NOB RH-SUAS/2006, alterada em 2012.

Importante destacarmos que os dados apresentados foram obtidos por meio do Sistema de Condicionalidades (SICON) e do Sistema de Gestão de Informações do Programa Bolsa Família (SI-GPBF), a partir dos Relatórios Sintéticos dos 02 (dois) CRAS em estudo. Paralelamente, recorreremos aos materiais bibliográficos e documentais já produzidos a respeito do tema. De início, o referido trabalho levanta um breve histórico sobre o percurso da política de Assistência Social e os programas de combate à pobreza, com ênfase na transferência de renda com condicionalidades.

4 Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS/2012)

Em seguida, apresenta informações que caracterizam os dados do Relatório Sintético, visualizando as situações que incidem em descumprimento das condicionalidades de educação, em particular, pelos beneficiários de transferência de renda. Destas, destacamos como principais motivações da infrequência: crianças ou adolescentes em situação de doenças virais, exposição à violência urbana, uso abusivo de drogas, violência doméstica, trabalho infantil, desinteresse do aluno no sistema de ensino, negligência familiar e o erro de registro das instituições educacionais.

Ao término, dedicamos algumas linhas para sugestões de aprimoramento e melhoramento do recurso no Sistema de Condiciona- lidades (SICON) para que as prerrogativas das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) estejam de acordo com o que lhes é assegurado constitucionalmente.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES

A assistência social se revela como uma política social recente, que tem seu marco legal instituído na Constituição de 1988, nos artigos 203 e 204, compondo o tripé da Seguridade Social brasileira junto às políticas de previdência social e saúde. Embora tenha sido prevista constitucionalmente em 1988, esta só passou a ter normativas próprias a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, seguida da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e a Norma Operacional Básica, que constituiu o Sistema Único de Assistência social (SUAS) em 2005.

Teixeira (2016) aponta que nas décadas de 1930 a 1980 o sistema de proteção social brasileiro adotava medidas fragmentadas, focalizadas, e assistencialistas, baseadas inicialmente na perspectiva da ‘Cidadania regulada’ e posteriormente na ‘cidadania invertida’.

Desde aquela época havia a necessidade de construção de recortes de inserção, com perfis pré-estabelecidos aos possíveis beneficiários, que eram, em sua maioria, indivíduos extremamente pobres, deixando à margem da inserção uma série de “trabalhadores/as não regulamentados/as”.

As diretivas constitucionais não foram capazes de superar as marcas da bondade, da generosidade, do favor burguês e do “primeiro-damismo” que assolou as protoformas desta política social pública. Tal perspectiva se revela como um desafio para a assistência social, pois, em momentos de retirada e supressão dos direitos sociais torna-se mais efetivo estancar e sucatear políticas em construção, que políticas consolidadas socialmente como direito. Para Mestriner (2008, p. 17 - 18)

[...] alçá-la concretamente ao efetivo patamar de política pública de seguridade exige não só a sua (re) conceituação, como um conjunto de alterações institucionais e, mais que isso, a redefinição dessa relação do Estado com a população demandatária, historicamente mediada pelas organizações sem fins lucrativos [...].

A assistência Social vem se construindo enquanto política pública a partir de avanços e recuos inerentes a formatação do Estado Neoliberal burguês que elabora demasiadas ações seletivas e focalizadas em recortes de renda. Os usuários prioritários aos serviços do SUAS de acordo com a Resolução CIT nº07/2009, são indivíduos e famílias beneficiárias do programa Bolsa Família (PBF), programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais.

O Programa Bolsa Família teve criação a partir da Medida Provisória nº132 em outubro de 2003, ratificado pela Lei 10.836 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209 em setembro de 2004. Segundo Silva e Silva (2008, p. 36),

A unificação dos Programas de Transferência de Renda mediado pelo Bolsa Família deve ser orientada para melhor focalização nas famílias pobres, instituindo-se como política de enfrentamento à pobreza no país. Nesse sentido, o foco deve ser a família, entendida como unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas ligadas por laços de parentesco ou afinidade, constituindo um grupo doméstico que partilha teto e a manutenção da família com a contribuição dos seus membros.

O Cadastro Único, por sua vez, surge em 2001, como ferramenta de identificação e seleção de famílias de baixa renda e outras vulnerabilidades, voltado à inclusão em programas sociais, especialmente aos programas de transferência de renda. Com esse instrumento, surge a possibilidade de identificar e selecionar famílias em condições prioritárias ao atendimento da assistência social, priorizando a matricialidade sociofamiliar e a territorialização no atendimento, conforme previsão na PNAS (2004).

As famílias beneficiárias do PBF, particularmente, conforme a Lei nº 10.836/2004 assume compromissos⁵ com o Poder Público, tendo como objetivo ampliar o acesso aos direitos sociais básicos da educação, saúde e assistência social. Entretanto, o não cumprimento das condicionalidades não repercute em penalidades para o Estado, mesmo quando este não cumpra o dever de garantir serviços públicos de qualidade. O mesmo não acontece com as famílias, que são responsáveis prioritárias nas situações de descumprimento das condicionalidades do PBF, sofrendo várias repercussões⁶ na trans-

5 De acordo com o Decreto, os compromissos, nomeados de condicionalidades, referem-se ao exame pré-natal; ao acompanhamento nutricional e ao acompanhamento de saúde para as crianças menores de 7(sete) anos; à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de 6(seis) a 15(quinze) anos e de 75% para os adolescentes de 16 (dezesesseis) anos e 17(dezessete) anos; e ao acompanhamento da frequência mínima de 85% das crianças até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, nos serviços de convivência de fortalecimento de vínculos.

6 De acordo com a Portaria nº 251/2012, as famílias que descumprirem as condicionalidades ficam sujeitas aos seguintes efeitos: advertência no primeiro registro do descumprimento; bloqueio por um mês no segundo registro do descumprimento; suspensão por dois meses a partir

ferência da renda. Cabe ressaltar que a maioria destas famílias tem nessa transferência de renda, seu principal recurso monetário, e o não repasse repercute diretamente na sobrevivência dos mesmos. Nesse sentido, reconhecemos no cerne da transferência de renda o binômio entre a ampliação de acesso aos serviços públicos às famílias e, ao mesmo tempo, um aumento da responsabilidade das famílias na efetivação dos direitos sociais.

O SUAS, na perspectiva da matricialidade sociofamiliar, compreende a família como unidade de referência que tem o direito à Proteção Social, a partir de uma organização de projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais ofertados nos territórios com situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Nessa direção, a perspectiva protetiva⁷ é definida como uma iniciativa do Poder Público em promover intervenções que visam amparar, apoiar, auxiliar, resguardar, defender o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos (Brasil, 2012). Ademais, indica o viés do Trabalho Social com famílias no que tange, inclusive, ao descumprimento das condicionalidades do PBF, havendo um protocolo na identificação das famílias em situação de descumprimento com suas respectivas repercussões, das ações de busca ativa até o acompanhamento através do Sistema de Condicionalidades (SICON).

De acordo com a Instrução Operacional Conjunta nº 19/2013, o registro do acompanhamento da família em situação de descumprimento de condicionalidades no SICON, tem como finalidade informar que a família foi atendida/acompanhada pelos serviços socioassistenciais e promover, quando necessário, a interrupção dos efeitos do descumprimento; possibilitando, por sua vez, o direito à continuidade da renda.

do terceiro registro de descumprimento e cancelamento quando a família, mesmo inserida no serviço de acompanhamento familiar, permaneça em situação de suspensão durante 12 meses e, se após, 12 meses, apresentou novo descumprimento.

7 Manual de Orientações Técnicas PAIF (MDS, 2012, p.10).

É fundamental termos como norte a integração entre o SUAS e seus programas de transferência de renda com as demais políticas de Educação e Saúde, com enfoque na ampliação de acesso aos serviços públicos, segurança de rendimento às famílias de baixa renda e acompanhamento familiar na perspectiva protetiva e de aquisições de autonomia de vida.

SUAS E EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS NO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR A PARTIR DO SISTEMA DE CONDICIONALIDADES – SICON

No PBF a condicionalidade da educação faz um recorte bem definido em relação às crianças e adolescentes e suas respectivas porcentagens de frequência escolar que devem ser cumpridas. Logo, a incidência em frequência abaixo do preconizado incorre em sanção no repasse da transferência de renda à família, podendo esta ser de advertência, bloqueio e suspensão.

Assim, a frequência escolar como condição para a manutenção da família nos programas sociais de transferência de renda do PBF, tem provocado na dinâmica familiar dos beneficiários um sentimento de obrigação em manter crianças e adolescentes nos espaços escolares.

Os efeitos sobre o repasse do PBF podem ou não progredir gradativamente sobre a família beneficiária. Pois, existe no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família a possibilidade desta, mediante recurso, relatar as questões motivadoras das ausências, a qual será deferida ou indeferida pela equipe técnica do serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família (PAIF). Caso ocorra o indeferimento, as sanções progridem e, se for deferido, quando ocorrer uma nova infração de condicionalidade a família permanece na sanção em que realizou o recurso. Se no período de seis meses não houver faltas escolares acima do permitido pelo programa,

caso ocorra nova incidência de infrequência, a família retorna para a advertência.

Convém salientar que é no ato do recurso que a família e o profissional do PAIF, por meio de escuta qualificada, tecerão diálogos capazes de identificar questões que vão para além da prevenção de evasão escolar e/ou manutenção do benefício. É no ato do recurso que é possível perceber a iminência e/ou ocorrência da violação de direitos, dos serviços públicos de educação e saúde ineficientes, ou mesmo situações de violência no entorno, na comunidade e/ou intrafamiliar. É neste espaço que o profissional, dentre eles o Assistente Social, poderá utilizar da instrumentalidade para identificar a mediação necessária para cada situação que acomete aqueles sujeitos, imersos numa vinculação direta com as ações macroestruturais da sociedade. Nas palavras de Couto (2015, p. 672)

Ao Assistente Social cabe a tarefa de decifrar a realidade, conectando seu projeto ético, político e profissional com as necessidades sociais da população [...]. Cabe ainda a missão de enfrentar o desafio de não se submeter ao trabalho fiscalizatório que tem sido requerido tanto no que concerne às condicionalidades do Bolsa Família, como aos critérios excludentes dos programas da política de assistência social. Parece ser esse o caminho possível para enfrentar o pensamento conservador tão presente na atualidade.

É no Trabalho Social com as famílias que, desprendido de qualquer juízo de moral ou valor, é possível perceber a realidade que perpassa a vida dos sujeitos. Conforme dados fornecidos pela vigilância socioassistencial do município de Maracanaú, no ano de 2017, o CRAS Jereissati, um dos nossos espaços de estudo, referenciava aproximadamente 8.000 famílias, das quais 5.946 estavam inscritas no Cadastro Único, sendo 730 pessoas beneficiadas com o

BPC Idoso, 577 com o BPC Deficiente, e 2.079 famílias beneficiárias da transferência de renda do PBF (MARACANAÛ, SASC, 2017).

No universo de usuários dos CRAS em estudo, a equipe do PAIF realiza cotidianamente ações de acolhida, atendimento, acompanhamento familiar, visitas domiciliares, encaminhamentos para serviços socioassistenciais e/ou intersetoriais, e promove o acesso aos benefícios eventuais, se necessário. Destas atividades, ressaltamos o serviço de acompanhamento familiar que consiste no atendimento continuado, sistemático e planejado às famílias que apresentam maiores vulnerabilidades sociais, dentre elas, as com incidências em descumprimento de condicionalidades.

O CRAS Jereissati segundo o Registro Mensal de Atendimentos acompanhou no ano de 2017, 151 famílias, das quais aproximadamente 25 apresentaram descumprimento das condicionalidades da educação, principalmente em situação de bloqueio ou suspensão do benefício.

O município de Caucaia, por sua vez, tem por meta de acompanhamento do PAIF por CRAS 1.000 famílias por ano, sendo que o CRAS Sede teve um total de 1.445 famílias em acompanhamento pelo PAIF, totalizando um percentual de 144,5%, conforme Sistema de Registro Mensal de Atendimentos, o qual 30 famílias estavam em descumprimento de condicionalidades. As famílias acompanhadas, em sua maioria são beneficiárias pelo Programa Bolsa Família ou com membros beneficiários do Benefício de Prestação Continuada. Com relação às incidências de descumprimento de condicionalidades no CRAS Jereissati, no ano de 2017, tivemos 435 famílias. Destas, apenas 189 apresentaram recursos no Sistema de Condicionalidades, situação identificada na tabela a seguir:

Tabela 1: Incidências de Condicionalidades no CRAS Jereissati, em 2017

Incidências de Condicionalidades no CRAS Jereissati, em 2017			
Sanção	Incidências	Recursos	(%) Recursos no SICON
ADVERTÊNCIA	302	135	44,70%
BLOQUEIO	94	40	42,50%
SUSPENSÃO	39	14	35,89%

Fonte: Formulário 3, referente ao registro de recursos no SICON do CRAS Jereissati.

É importante frisar que a maioria das famílias do CRAS Jereissati em descumprimento de condicionalidades foi mobilizada, porém alguns endereços ou não foram localizados, ou as famílias estavam morando em localidade desconhecida pela equipe. Muitas foram as justificativas relatadas pelas famílias como causas para as ausências escolares. Conforme evidenciado em tabulação a seguir:

Tabela 2: Motivações das ausências apresentadas como recurso no SICON- CRAS Jereissati

Motivações das ausências segundo Responsável Familiar (CRAS Jereissati)			
	Advertência	Bloqueio	Suspensão
Doença do Aluno	81	21	5
Erro de registro	23	6	5
Desinteresse do aluno	5	1	1
Comportamento agressivo do aluno	1	4	1
Envolvimento da criança ou jovem com drogas	5	0	0
Violência Doméstica	1	2	0
Conflito Familiar	2	1	0
Trabalho Infantil	2	0	0
Mudanças constantes de endereço	0	2	0
Envolvimento de membros da família com drogas	2	0	0

Violência na área de moradia	1	1	0
Falta de comunicação entre os genitores	1	0	0
Dificuldade de se adaptar ao turno de estudo	1	0	0
Estágio	1	0	0
Emancipação do adolescente	1	0	0
Mudança de endereço	1	0	0
Falta de um responsável para deixar a criança na escola	1	0	0
Violência ou discriminação no ambiente escolar	0	0	1
Cadastro desatualizado	1	0	0
Déficit de atenção	1	0	0
Conflito na escola	0	1	0
Greve dos professores	0	0	1
Conflitos da adolescência	1	0	0
Maioridade do aluno	0	1	0
Negligência	1	0	0
Desatenção da aluna	1	0	0
Suspensão do aluno	1	0	0
Total de recursos SICON	135	40	14

Fonte: Formulário 3, referente ao registro de recursos no SICON do CRAS Jereissati.

A principal causa de infrequência apresentada pelas famílias do CRAS Jereissati foi a doença do aluno ou de algum outro membro da composição familiar. Estas relataram sobre a dificuldade em acessar as Unidades Básicas de Saúde (UBASF's) que, em decorrência do número ínfimo de atendimentos realizados, ante a grande demanda, por vezes, não recorrem às UBASF's fazendo uso da automedicação, principalmente quando em casos de viroses. Tal fato aponta para a promoção de uma saúde insuficiente, que acaba repercutindo na educação e mesmo na assistência social destes sujeitos.

Outra situação relatada como segunda principal causa da incidência em descumprimento, é o erro de registro. O qual consiste na alimentação equivocada do Sistema Presença⁸ por parte dos profissionais da educação municipal. Nestes o SICON apresenta uma frequência abaixo do permitido, em contraste a declaração de frequência fornecida pela unidade escolar, ou seja, a escola coloca a informação relativa ao percentual de presença no Sistema inferior a 85% ou 75% (alunos com 16 e 17 anos) e fornece uma declaração à família que consta frequências acima ou igual a 85%. Isto apresenta as falhas do sistema, que podem agir erroneamente sobre famílias cumpridoras das condicionalidades, impactando, inclusive na sua sobrevivência, quando na sanção de bloqueio ou suspensão.

Casos como o desinteresse do aluno é por vezes revestido por outras refrações da questão social, quer seja em decorrência do sistema educacional pouco atrativo, pela dificuldade do aluno na aprendizagem dos conteúdos, ou mesmo o início destes no uso de substâncias psicoativas.

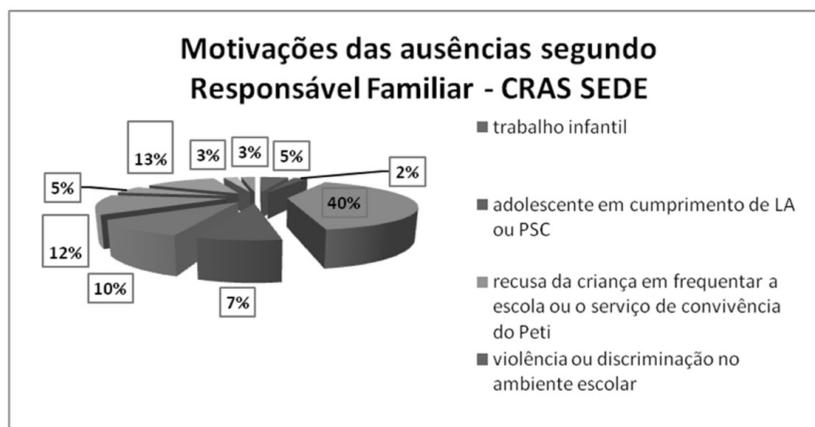
Situações como comportamento agressivo do aluno, envolvimento da criança ou jovem com drogas, violência doméstica, conflito familiar, violência na área de moradia, violência ou discriminação no ambiente escolar, conflito na escola, dentre outros, também foram apresentados pelas famílias, como razões para a baixa frequência do aluno. Nestes casos, a equipe técnica além da escuta qualificada, realiza os encaminhamentos necessários (CREAS, CAPSI, Conselho Tutelar, acesso a benefícios eventuais, atualização do Cadastro Único, dentre outros), ou mesmo, se for de vontade das famílias, os inserem em acompanhamento familiar, visando junto às famílias, identificar estratégias para a superação e/ou uma melhor vivência com os problemas sociais apresentados, sempre situando-as numa macroestrutura motivadora e geradora das expressões da questão social que as acometem.

⁸ Sistema em que as unidades de educação preenchem as informações referentes à frequência escolar do aluno.

A realidade vivenciada no município de Caucaia não é diferente. Afinal, identificamos relativa incidência no descumprimento das condicionalidades de educação por parte do público beneficiário do PBF. No qual, apresentou no ano de 2017, 166 famílias com faltas escolares abaixo do permitido pelo Programa Bolsa Família, o equivalente a 122 em sanção de advertência, 22 em situação de bloqueio e 22 com o benefício suspenso.

Vale ressaltar que, assim como no município de Maracanaú, nem todas as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades foram localizadas, e das que a equipe conseguiu se comunicar através da busca ativa, apenas 40 famílias compareceram ao CRAS Sede para apresentar recurso. Das explicações proferidas pelas famílias como “justificativas” para a baixa frequência ou não frequência, verificamos que estas, assim como no CRAS Jereissati, apresentaram inúmeras expressões da questão social que assolam seu cotidiano. Tal situação aponta para a possibilidade de tracejar estratégias de intervenções para como estas famílias. As vulnerabilidades sociais relatadas no CRAS Sede podem ser apreciadas no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Motivações das ausências na escola



Fonte: Formulário 3, referente ao registro de recursos no SICON do CRAS SEDE

Podemos visualizar no gráfico acima as situações mais expressivas de vulnerabilidade social, identificadas no território do CRAS Sede. Porém, ressaltamos que a justificativa de recusa da criança em frequentar a escola, deu-se, em sua maioria, motivada pela violência na área de moradia e/ou violência/discriminação no ambiente escolar.

Foi citado, ainda, o envolvimento de membros das famílias com drogas e a inexistência de oferta de serviços educacionais próximo ao local de moradia. Neste último, as famílias afirmam que, quando o adolescente é repetente e está em situação de defasagem escolar, a escola recusa-se a efetuar a matrícula, razão pela qual a equipe intervém junto ao Conselho Tutelar para a efetivação do direito à educação.

É oportuno, assim, destacar que, dentre as dificuldades relatadas em decorrência da violência no território, as famílias atendidas citaram ainda o impedimento de frequentarem os serviços de saúde e educação quando estes estão situados em bairros onde ocorre disputa de território pelo tráfico.

Os dados revelados evidenciam um grande desafio para a efetivação do PAIF, pois, refletindo sobre os discursos das famílias atendidas, percebemos que estas reconhecem, inclusive, as dificuldades em frequentar o CRAS e participar do acompanhamento familiar. Importante ressaltar que mesmo o equipamento obedecendo ao princípio da territorialização, estando localizadas em área com maior índice de vulnerabilidade social, as famílias tem dificuldades de se deslocar ao CRAS, tanto pela questão financeira (custeio de passagens), como pelos conflitos de territórios.

Relevante mencionar ainda, outra problemática presente no CRAS Sede, que diz respeito às áreas descobertas, situadas em bairros distantes do perímetro do equipamento, dificultando o acesso dos usuários ao CRAS seja pela escassez ou pelo tempo de espera elevado dos transportes públicos.

Neste sentido, cabe notar que as mesmas vulnerabilidades que trazem o usuário ao CRAS, são as que dificultam ou impedem o acesso dos mesmos, assim como dificultam o acesso da equipe técnica, haja vista que os referidos relatos sobre violência no território corroboram com as dificuldades dos profissionais em realizar as visitas domiciliares em determinados bairros.

Os recursos realizados pelas famílias junto à equipe do PAIF são de cunho autodeclaratório, os quais foram perceptíveis que em ambos os equipamentos de proteção social as faltas escolares não dependem, exclusivamente, da vontade/decisão familiar. Questões como doença do aluno, envolvimento do faltoso ou de membros da família com drogas ilícitas, falta de acessibilidade, erro de registro, dentre outros, apontam, inclusive, para uma ineficiência dos serviços públicos, como: saúde, segurança, infraestrutura e educação.

São por meio da ação do recurso que a família apresenta ao PAIF questões que vem impactando seu cotidiano. Trata-se da humanização do atendimento que é capaz de chegar a problemas que a primeira vista pode parecer um problema individual, mas que é na realidade uma questão diretamente ligada a macroestrutura, que reverberam em ações de prevenção junto à comunidade, seja no fortalecimento das ações intersetoriais, potencializando o diálogo entre os sujeitos que operacionalizam as mais diversas políticas; seja nos processos de prevenção com palestras e atividades comunitárias, pensadas a partir das questões identificadas como refrações da questão social que acometem o território em que se localizam cada equipamento.

Vale ressaltar que as cobranças das condicionalidades de educação se restringem às crianças e adolescentes, não havendo a preocupação de inserção educacional dos demais membros com baixa escolaridade. Tal situação se revela como um equívoco, pois sabemos que existe toda uma história familiar que precisa ser analisada, muitas vezes, pais/responsáveis familiares possuem baixíssimos níveis de escola-

ridade, ocasionando uma inserção precária no mundo do trabalho e, conseqüentemente, o aprofundamento da situação de pobreza multidimensional desta família, que ora se adéqua ao perfil do Programa.

Esse quadro nos aproxima de um entendimento da pobreza enquanto fenômeno multidimensional e multicausal que interfere não apenas nas condições de escolha e no seu desenvolvimento enquanto sujeito de direitos e ator social participante dos processos histórico-sociais de seu tempo. (RAMOS; FURTADO, 2006, p.177-178)

Cabe frisar que muitos dos profissionais da Educação, possuem dificuldades de leitura e compreensão da realidade social de modo mais ampliado, no qual a infrequência escolar da criança e/ou do adolescente não deve ser compreendida como um fato particular e isolado, mas sim como um conjunto de variáveis que contribuem para o não entendimento da educação e da escolarização como direito social.

Tal afirmação pode ser confirmada através da análise dos relatórios, que nos permite traçar um paralelo entre os motivos elencados pela Educação para o descumprimento de condicionalidade e a situação identificada no atendimento. Dessa forma, os motivos identificados pela Educação, tais como, desinteresse, negligência e desistência, estão relacionados a situações de vulnerabilidades que somente no atendimento individualizado a equipe irá detectar.

De qualquer maneira, mesmo com uma focalização centrada nos indivíduos, afastando a perspectiva da matricialidade familiar do SUAS, podemos afirmar que a condicionalidade da educação busca provocar sentido e importância do acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiários do PBF, como uma de suas mais importantes conseqüências para ruptura do ciclo de pobreza das famílias.

Segundo Ramos e Furtado (2006), o acompanhamento da frequência escolar pelas escolas permite fortalecer a relação aluno/escola/família e pensar em que medida isso facilita/dificulta a permanência na escola. Seria um movimento que busca efetivar a permanência de crianças e adolescentes no ambiente escolar, propiciando as condições necessárias para o seu aprendizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salienta-se que não é objetivo deste trabalho esgotar as discussões sobre a temática, mas sim oferecer elementos para reflexão sobre a função social do recurso no SICON, como possibilidade de intervenção profissional junto às famílias atendidas.

Foi perceptível que os dois municípios apresentam realidades que ora se assemelham, ora se distanciam, retratando que embora sejam unidades de proteção social básica, localizados territorialmente em locais de incidência de vulnerabilidades e riscos sociais, não há formas estáticas de vivências sociais da pobreza, cada território é único e requer dos profissionais o engajamento ético e político para lidar com estes sujeitos, elaborando a melhor forma de atuação e práxis social. A educação surge como uma possibilidade que em longo prazo, pode propiciar formas de superação da pobreza. Porém, a associação entre assistência social e educação propostas no SICON deve ser antes de qualquer questão, promotora de acesso a direitos, despidendo-se de qualquer prática moralizadora e policialesca da família.

Com o presente estudo, compreendemos que o acompanhamento das famílias e a utilização do Sistema de Condicionalidades do PBF nos permitem ampliar os conhecimentos da realidade objetiva minada pela questão social atual, com isso, vislumbramos possibilidades de se realizar ações que visem contribuir para que as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades não se tornem mais

vulneráveis em decorrência da perda do benefício de transferência de renda.

Neste sentido, acreditamos que é necessária a ampliação da relação com o SUAS a partir da identificação das situações de risco social do aluno e da família que indicam o motivo da infrequência escolar. O diálogo entre os profissionais da Educação e da Assistência Social, traduz a necessidade de fortalecimento e ampliação da rede de proteção social de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, foco do Bolsa Família e, mais além, do próprio Sistema Único da Assistência Social.

Dito isto, cabe ainda ressaltar que no âmbito das políticas sociais públicas, no qual destacamos a assistência social, é fundamental que tenhamos conhecimento das tendências gerais de enfrentamento à questão social na contemporaneidade, que apesar de serem econômica e politicamente determinadas, segundo Mota (2010), também envolvem escolhas ético-políticas e uma direção ideologicamente orientada por um projeto profissional, que no caso do(a) assistente social, é materializado, dentre outros instrumentos, pelo Código de Ética, o qual preconiza a defesa intransigente dos direitos sociais da classe trabalhadora, indo muito além dos variados manuais e instruções operacionais orientadores do trabalho social com famílias advindos do Estado.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Orientações técnicas sobre o PAIF: Trabalho social com famílias do serviço de proteção e atendimento integral à família*. Brasília: MDS, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS*. Brasília: MDS, 2012.
- _____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, MDS, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Instrução Operacional Conjunta nº 19*. Brasília: MDS/SNAS, 2013.

- CARNEIRO, A. M. F. A centralidade da Família no Programa Bolsa Família: algumas reflexões. In: *Seminário Nacional sobre Programas de Transferência de Renda*. São Luís: EDUFMA, 2006.
- CAUCAIA (Ceará). Secretaria de Desenvolvimento Social. *Perfil das Famílias do CRAS Sede*. Caucaia, CE: 2018.
- COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito ou bem-estar? *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 124.out./dez. 2015.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2017*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017>. Acesso em: 22 abr. 2018.
- _____. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2010 □ 2014*. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default.shtm>. Acesso em: 09 abr. 2018.
- MARACANAÚ (Ceará). Secretaria de Assistência Social e Cidadania. *Perfil das Famílias do Cadastro Único CRAS Jereissati*. Maracanaú, CE: SASC, 2017.
- MDS. Lei 10.836 de 09 janeiro de 2004.
- MDS/CIT. Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2008.
- MOTA, Ana Elizabete. Questão social e serviço social: um debate necessário. In: _____ (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, páginas. 21-57.
- PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Ranking DHM Municípios 2010*. Disponível em: <http://www.br.undp.org>. Acesso em: 09 abr. 2018.
- RAMOS, L. A. DE C.; FURTADO, M. P. A. Do acompanhamento da Frequência Escolar à Proteção Integral das crianças e Adolescentes: a experiência dos programas de transferência de renda vinculados à educação em Belo Horizonte In: *Seminário Nacional sobre Programas de Transferência de Renda*. São Luís: EDUFMA, 2006.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.
- TEIXEIRA, Solange Maria. Social. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência: a reatualização do familismo. In: Teixeira, Solange Maria (Org.). *Política de Assistência Social e temas correlatos*. Campinas, São Paulo: Papel Social, 2016.



DESIGUALDADES, POBREZA E GÊNERO: O TERRENO DE TENSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Lidiany Alexandre Azevedo¹

INTRODUÇÃO

A propagação de uma noção de autonomia como a capacidade de cada indivíduo cuidar de si sem a necessidade de garantias sociais pode levá-lo a buscar respostas para uma vida digna por meio do foco em suas responsabilidades familiares e individuais, e não na luta pelos seus direitos, como dever do Estado, e sua condição de cidadania.

Essa dimensão liberal e individualista tem permeado as políticas sociais, em detrimento da constituição de sujeitos de direitos. Não à toa, o Estado brasileiro, assim como muitos outros países que seguem os ditames de organismos internacionais e do Consenso de Washington, tem investido em programas de transferência de renda e deixado à margem a oferta de serviços públicos de forma universal.

A afirmação das funções protetivas da família e a sua colocação como centro das políticas assistenciais e seus benefícios, como o Programa Bolsa Família, nos aponta uma adoção de “parceria público/privada na proteção social” (JELIN, 1993) e de seu uso de forma ardilosa a fim de reduzir os gastos sociais, já que a família se torna parceira na proteção social e a responsável pela possibilidade

¹ Psicóloga, Mestre em Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará (UFC) e servidora do município de Maracanaú, no Ceará.

de sair da condição de pobreza. Nessa perspectiva ainda se reforça a maternidade e as atividades de cuidado, principalmente quando estabelece ser a mulher a prioritária no recebimento de benefícios e, conseqüentemente, na responsabilização por todas as atividades vinculadas.

Mediante essas questões, este artigo objetiva problematizar o enfoque de gênero no Programa Bolsa Família, tendo em vista suas implicações para a cidadania das mulheres pobres. Assim, buscamos realizar uma crítica sobre a regulação da pobreza e os impactos dos princípios adotados pelo programa na reprodução social de uma divisão sexual do trabalho, restringindo as possibilidades de uma verdadeira emancipação e cidadania femininas.

OS DIREITOS HUMANOS: QUE DIREITOS? DE QUEM?

A discussão sobre os Direitos Humanos se originou no Ocidente, fruto da Modernidade e das reivindicações da burguesia que iam contra o poder e os privilégios das monarquias. Assim, os dois instrumentos mais conhecidos da gênese dessa temática, a Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa e a Constituição norte americana, simbolizam a passagem dos direitos naturais para a sua modificação em direitos humanos².

A partir dessas primeiras manifestações, a trajetória dos Direitos Humanos é longa e complexa. Para guiar-nos nessa breve discussão da temática, partimos de algumas questões: que direitos são esses? Para quem são esses direitos? Eles são iguais para todos?

Com relação à primeira questão, tomaremos as análises que buscam elucidar o(s) conteúdo(s) da noção de direitos. Marshall, em seu texto *Cidadania, Classe Social e Status* nos traz a concepção

2 Para maiores detalhes sobre essa discussão inicial dos direitos humanos e o momento anterior referente aos direitos naturais ver: STURZA, J. M.; MACIEL, R. Democracia, Cidadania e Direitos Humanos: a conjuntura atual do estado democrático de direitos. *Argumenta Journal Law*, nº 23, 2015.

de cidadania como um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, ou seja, todos aqueles que possuem o status são iguais em direitos e obrigações. Dessa forma, cidadania parte do pertencimento a um Estado-Nação, inserindo-se assim no contexto do surgimento da Modernidade. O autor apresenta a cidadania atrelada a três direitos, os quais seguem uma progressão histórica, inicia-se com os direitos civis, num segundo momento, tem-se a expansão dos direitos políticos e, finalmente, os direitos sociais. A cidadania plena estaria atrelada ao alcance dos três tipos de direitos. Contudo, essa hipótese histórica da expansão dos direitos não foi regra, tampouco universal.

Observa-se que, desde os momentos iniciais, a cidadania já carregava em si a ideia de igualdade. Porém, numa perspectiva da liberdade de todos os homens que eram capazes de gozar direitos, assim, não entrava em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista. Na verdade, os direitos eram necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade e mesmo para impulsionar as ideias capitalistas, pois naquele momento a cidadania se compunha dos direitos civis. Tem-se então a substituição do “status” diferencial pelo “status” uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da “igualdade” e que possibilitou a formação e fortalecimento da desigualdade³. Assim, até o início do século XX, quando os direitos sociais começam a se efetivar, o desenvolvimento da cidadania pouco teve influência sobre a desigualdade social. Os direitos sociais são então divisores, pois mesmo não objetivando extinguir a desigualdade de renda, busca promover a igualdade de “status”.

De acordo com Sturza e Maciel (2015), os direitos da cidadania, nos Estados Moderno ficaram restritos aos membros daquela nação, não sendo algo universal nem mesmo para esses, tampouco

3 Esse status uniforme era garantido pelos direitos civis que concediam a liberdade de cada indivíduo, em condições iguais, de lutar por seus bens, porém não garantia nenhum deles. Ou seja: o direito do cidadão nesse processo é representado pelo direito à igualdade de oportunidades.

possibilitando que seja algo possível para quaisquer seres humanos.

Os acontecimentos sociais do final do século XIX e início do século XX, destacando-se as duas grandes guerras mundiais, são responsáveis pela alteração do significado de proteção da cidadania. Nessa perspectiva, temos a Declaração de Direitos Humanos da ONU, adotada em 1948, que nos desafia a repensar e ampliar o conceito de cidadania, pois a mesma se destina a todas as pessoas, independentemente de onde se encontrem, bem como devem proteger a dignidade da pessoa humana em todos os sentidos, uma vez que são caracterizados por serem inalienáveis, imprescritíveis, irrenunciáveis, indivisíveis e universais, e devem ser respeitados. Assim, a afirmação dos direitos humanos agora é universal e positiva⁴, os direitos do cidadão então se transformam em direitos do homem.

Apesar disso, a Declaração Universal começou a ser alvo de críticas devido a sua perspectiva individualista e universal, bem como a sua identificação com os valores ocidentais, liberais⁵. Nem Direitos Humanos nem Cidadania podem ser considerados universais. De acordo com Norberto Bobbio

os direitos do homem (...) são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (2004, p. 5)

Dessa forma, como sendo construídos a partir de fatores históricos e culturais não se pode pensar em um modelo absoluto para todos os

4 “Universal, no sentido de que os destinatários dos direitos são todos os homens, não especificamente de um ou de outro Estado (...); positiva, no sentido de que os direitos que se busca a proteção deverão ser não apenas proclamados, mas efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado” (STURZA e MACIEL, 2015. p. 261).

5 Para maiores detalhes acerca das críticas a declaração dos Direitos Humanos ver: SANTOS, B. de S. Por uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 48, 1997.

Estados. Essa abstração e universalidade é dirigida numa perspectiva individual e a um determinado sujeito: homem, burguês e branco.

Essa perspectiva de igualdade trazida pela Declaração dos Direitos Humanos, sem dúvidas, tem sua relevância e contribuição em uma perspectiva política, pois possibilita o combate a determinadas discriminações e coloca limites ao poder. Contudo, deixa-se a margem a questão da realidade social. Assim, podemos ocasionar “uma formalização excessiva dos direitos isolando os das estruturas sociais onde existem e adquirem um sentido, a passagem do individual para o social histórico e contingente torna-se difícil” (JELIN, 1993, p. 125).

Com essa evolução acerca da discussão dos direitos do homem e dos direitos do cidadão, na contemporaneidade, a concepção de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais e econômicos, permitindo que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático (BONAVIDES, 2009).

Os conceitos de cidadania e direitos humanos estão entrelaçados, desde suas origens. Assim, os direitos humanos para além de protegerem os seres humanos, podem ser reivindicados por meio da cidadania, ou melhor, os sistemas de direitos humanos somam-se aos sistemas nacionais de proteção a fim de promover uma maior efetividade na defesa do valor da dignidade da pessoa humana (PIOVENSA, 2005; STURZA e MACIEL, 2015).

AS MULHERES PERANTE OS DIREITOS HUMANOS

Para a compreensão da relação entre os direitos humanos e as mulheres se faz necessário outro caminho que discuta os direitos a

partir das relações de gênero e por uma discussão acerca da relação entre o público e o privado.

O feminismo faz coro à perspectiva crítica dos Direitos Humanos. Discute esse paradigma dominante em que os homens ocidentais são o parâmetro para o universal, tornando invisíveis as mulheres e outros sujeitos.

Mediante essa concepção, inicia um movimento de oposição em que defende direitos iguais aos dos homens, mas também um tratamento diferenciado no que concerne às singularidades da mulher. Nota-se aqui o conflito entre o princípio da igualdade e o direito à diferença. Concorde-se com Jelin (1993, p.), que “é importante reconhecê-lo, pois estimula o debate e a criatividade e ajuda a evitar dogmatismos”. Contudo devemos nos atentar ainda que, ao responder a supremacia masculina não podemos seguir o mesmo modelo hierarquizar a diferença. Ao falar da mulher, precisamos atentar para a multiplicidade de experiências, classes, nacionalidades dessas mulheres. Portanto, “a crítica a universalização demanda incorporar as múltiplas perspectivas das e dos diferentes, considerando também a interseção de diferenças e relações de poder intrínsecas às diferenças” (JELIN, 1993, p. 126).

A Declaração dos Direitos Humanos também parte de uma dicotomização das esferas pública e privada, pois se organizou de forma distinta os direitos civis e políticos dos indivíduos, situados na esfera pública, permanecendo fora as violações de direitos ocorridas na esfera privada.

Diferentemente das estruturas de dominação e de desigualdade política entre os homens, as formas de dominação dos homens sobre as mulheres são efetivadas social e economicamente antes da operacionalidade da lei sem atitudes estatais explícitas com frequência em contextos íntimos definidos como vida cotidiana. (JELIN, 1993, p. 126)

Acarretou-se, assim, uma ablação na cidadania das mulheres.

Apesar disso, esse mesmo paradigma dos direitos humanos ao colocar limites ao poder e a reafirmar o direito de ter direitos, possibilita críticas às ações existentes e a luta de grupos minoritários pela eliminação de falsas ideias como a de que já possuem igualdade e liberdade.

No caso das mulheres, um dos primeiros movimentos após o sufrágio universal foi o de retirá-las da invisibilidade social, bem como o seu trabalho doméstico. Nos anos 70, discutia-se o reconhecimento da dona de casa como trabalhadora, que deveria ter acesso à remuneração e direitos trabalhistas, a inserção das mulheres no mercado de trabalho e a sua participação nos espaços públicos. Todo esse debate culminou numa luta específica: a luta contra a discriminação e pela igualdade com relação aos homens. O que se pedia não era melhores condições materiais, mas a transformação da tradicional divisão sexual do trabalho, que implicava subordinação e falta de autonomia das mulheres.

Mediante esse histórico de responsabilidades das mulheres pelas tarefas domésticas e reprodutivas, nas famílias pobres, devido à necessidade de utilização de serviços públicos, houve uma motivação para uma maior participação no espaço público local, por meio das associações de moradores e outras, com o objetivo de que reivindicar esses serviços do Estado. Na ausência desses, realizavam uma organização comunitária. Contudo, essas posturas também eram invisíveis, em consequência da sua desvalorização. De acordo com Jelin (1993)

O reconhecimento do papel reprodutivo das mulheres ocasionado pelas análises levadas a cabo no interior do movimento feminista implicava valorizar as tarefas (domésticas) das

mulheres como socialmente necessárias e ver na participação nos bairros uma aprendizagem para atuar nos espaços públicos. (p. 132)

O decorrer dessas vivências demonstrou que apesar de libertadoras, também funcionavam como uma reprodução da subordinação e, mesmo de um clientelismo. A inserção no mercado de trabalho também não trouxe apenas ganhos, pois implicou uma dupla jornada, e as vezes tripla, quando havia participação nos movimentos comunitários, ocasionando uma sobrecarga. Além disso, as atividades eram, em sua grande maioria, mal remuneradas e sem o reconhecimento dos direitos trabalhistas, reforçando assim a segregação e a discriminação.

Nesse mesmo período, os países do cone sul viviam governos ditatoriais. Muitas mulheres iam as ruas e faziam movimentos em busca de familiares desaparecidos. Nisso encontravam com outras mulheres e com militantes do movimento pelos direitos humanos, adensando a luta. Aos poucos, a demanda privada (pelos familiares) virou uma demanda pública e política pela democracia. Esse encontro das mulheres com o movimento de direitos humanos ocorreu no período em que internacionalmente as atenções se voltavam para elas⁶, oportunizando, assim, os primeiros diálogos entre militantes feministas do Norte e mulheres do Sul. De acordo com Jelin (1993),

Essa coincidência entre as mulheres feministas do Norte e as mulheres ativistas na denuncia das violações aos direitos humanos na América Latina explica o interesse despertado pelas mulheres no movimento pelos direitos humanos no espaço internacional do movimento de mulheres O significado desse interesse varia conforme o lugar do qual e feita a leitura da realidade. (p. 136)

6 O ano de 1975 foi declarado o Ano Internacional da Mulher e o início da década da mulher (1975 – 1985). Nesse mesmo ano foi realizado no México com a primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, quando foram realizadas denúncias sobre a subordinação das mulheres e discussões acerca de seus direitos.

Apesar das mulheres passarem a reconhecer a necessidade de lutar por seus direitos e dos aprendizados obtidos com os movimentos, observamos que os custos sociais de ajustes e crises incidiam de maneira mais forte sobre as mulheres, encaminhando-as para situação de pobreza, marginalizando-as duplamente, por ser mulher e pobre e, tornando mais árduo ainda o caminho de sua autonomia e de efetivação de sua cidadania.

As lutas que demandavam resposta do Estado quanto às questões sociais já não respondem ao atual contexto, iniciado pela adoção no modelo neoliberal, o qual fortalece as responsabilidades familiares. Quais caminhos podemos seguir agora?

O COMBATE À POBREZA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Alguns Antecedentes

A “efetivação” dos direitos sociais se dá com o modelo de Welfare State europeu, na metade do século XX. Apesar de ainda estar sob a égide do capitalismo, o Estado era o regulador econômico e social, estabelecendo a cidadania e do pleno emprego.

A partir dos anos 1970, a chamada “Era de Ouro” entrava em “crise”, expressa por meio do arrefecimento do crescimento, da baixa dos investimentos no setor produtivo, acompanhada do aumento dos preços, e do endividamento dos governos. A proposta de saída para essa crise foi o neoliberalismo que surgiu como alternativa política, econômica e ideológica ao Welfare State, defendendo a centralidade da regulação econômica no mercado (SOUSA, 2016).

O modo como as propostas neoliberais impactaram nos países avançados e na América Latina foi distinto. Enquanto nos primeiros houve uma redução do papel do Estado, no enfraquecimento dos sindicatos e na flexibilização do mercado de trabalho; nos segundos⁷,

⁷ Durante o keynesianismo os países latino americanos viviam o desenvolvimentismo, o qual se

buscou-se a renegociação da dívida externa.

No que concerne mais especificamente aos aspectos de regulação social, observamos nos países que viveram o pacto de Welfare State um grande abalo, no entanto, incapaz de ocasionar uma total desregulamentação da cidadania social, tendo em vista que esses direitos já faziam parte do contrato social e estavam consolidados. Já os países do cone Sul, envoltos em ditaduras militares, não exerciam uma cidadania universal, assim, não podemos afirmar que neles houve um “desmanche social”, mas sim uma regulação social tardia⁸, que “vincula democracia e cidadania e é descentrado da noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos” (SPOSATI, 2002, p. 1). Ou seja, a cidadania se afasta da ideia de direitos trabalhistas para todos e a categoria trabalho passa a ser direcionada para o mercado (SPOSATI, 2002). Nesses países, onde não se tinha nenhum histórico de garantia e uso de direitos sociais, o projeto neoliberal teve uma maior facilidade de adentrar, bem como houve uma aceitação das recomendações do Banco Mundial para o combate à pobreza.

Concomitante a essas mudanças, ocorreu em Washington, uma reunião do grupo de economistas do International Institute for Economy com a finalidade de traçar estratégias para que a América Latina saísse da crise (estagnação, inflação, dívida externa). Elaborou-se assim um conjunto de reformas, que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”, o qual foi empregado pelos organismos internacionais (principalmente Fundo Monetário Internacional - FMI - e Banco Mundial) como condição para a renegociação da dívida

realizou via endividamento externo, e que também entrou em crise na década de 80.

8 Sposati conceitua como regulação social tardia “os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. (...) Embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais” (2002, p. 2).

externa dos países latino-americanos.

Esse receituário propunha, dentre outras coisas, a disciplina fiscal e prioridades de gasto público, ou seja, uma redução do papel do Estado na economia. Portanto, as recomendações impostas pelos organismos internacionais, alinhadas à perspectiva neoliberal, partem de um tipo de Estado e também de um mundo do trabalho, nos quais,

O Estado deve, portanto, retrair a sua atuação, de modo a tornar-se um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados. Dessa forma, (...) devem voltar sua ação para a implantação e adaptação de instituições que estimulem um melhor desempenho dos mercados. (...) Já no que diz respeito ao mundo do trabalho, é possível perceber nos relatórios do Banco Mundial que ele passa a estar dividido em dois. De um lado, estão os indivíduos que conseguem atuar no mercado – que seria o mecanismo de funcionamento “mais eficiente” da sociedade – e, de outro, estariam aqueles *incapazes* de integrar-se aos mercados – os pobres –, dos quais o Estado deve cuidar, por meio de suas políticas sociais residuais e focalizadas. (UGÁ, 2004, p. 57)

Nesse sentido, o Estado passa a ter participação limitada tanto no aspecto econômico e mais ainda no social, sendo um dos protagonistas da desregulamentação jurídica do mercado de trabalho onde de fato ele é mínimo, reduzindo consideravelmente sua função de garantir proteção social. Para esse novo mundo do trabalho, oriundo da adoção de uma política neoliberal, acompanhado de várias consequências negativas do ajuste, não são propostas mudanças estruturais, mas sim políticas compensatórias de forma a sustentar políticas focalizadas. Muda-se, assim “o enfoque de uma proteção social guiada por princípios universalistas e de equidade social para uma (des)proteção social fundada na focalização da pobreza e de grupos socialmente vulneráveis da população” (SOUSA, 2016, p. 100).

Entretanto, a categoria “pobreza”, que agora se torna o centro da (des)proteção social, não possui uma definição específica. Por exemplo, o Banco Mundial a estabelece como uma “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27); no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social estabelece pobreza com base na renda. No entanto, existem faces da pobreza que não são tão facilmente perceptíveis ou compreensíveis, portanto, deveriam ser levados em conta outros critérios para a definição de pobreza, como: gênero, variação de rendimento, lugar de residência, composição e estrutura da família, etnia ou cor da pele, classe social e idade.

A pobreza, em sua multidimensionalidade, deve ser compreendida então como a não satisfação das necessidades de sobrevivência, envolvendo várias outras carências, inclusive a pouca participação política e social. Configura-se assim, como uma violação aos direitos humanos. A Declaração e Programa de Ação da Conferência de Viena, de 1993, afirma que

[...] a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que são necessárias medidas urgentes para alcançar um melhor conhecimento sobre a pobreza extrema e as suas causas, incluindo as relacionadas com o problema do desenvolvimento, por forma a implementar os Direitos do homem dos mais pobres, a colocar um fim à pobreza extrema e à exclusão social e a promover o gozo dos frutos do progresso social. (DECLARAÇÃO..., 1993, p. 7)

Enquanto muitos podem afirmar que há uma preocupação com os pobres nessas medidas “sugeridas” pelo Banco Mundial, na verdade, o que temos é o esvaziamento do conceito de cidadania, o qual sempre esteve relacionado à garantia de direitos e não ao acesso a alguns programas compensatórios. A cidadania

pressupõe um pacto social realizado pela sociedade como um todo, a partir do que se define que o Estado deve garantir uma proteção social – por meio dos *direitos sociais* – a todos os cidadãos, independentemente de sua renda, simplesmente pelo fato de serem *cidadãos*. A cidadania social requer, desse modo, que exista um mínimo de solidariedade, induzida pela necessidade de solução dos conflitos sociais, e um sentimento de responsabilidade da sociedade para com a vida de cada um de seus membros. Já a política social da “neo-sociedade” do liberalismo assume um caráter assistencialista, focalizando e restringindo seus serviços apenas àqueles que conseguem enquadrar-se na categoria “pobre”, que acaba sendo, no final das contas, oca e bastante variável. (UGÁ, 2004, p. 61)

Assim, há uma substituição da ideia de cidadania pelo de consumidor, destinando a regulação social àqueles que não têm capacidade de prover suas necessidades por meio do consumo dos serviços ofertados no mercado. Os programas sociais são conduzidos de forma a responsabilizar os sujeitos pela superação dos riscos sociais. De acordo com Sposati (2002), “Sob este princípio, não são geradas garantias sociais, mas “permanências” de acesso como se fossem “vistos temporários” para o mundo da proteção social”, ocasionando assim uma alta rotatividade. Centralizam suas atividades na provisão de renda, por meio dos programas de transferência de renda, os quais, muitas vezes, não tem uma articulação com as demais políticas setoriais a fim de alcançar uma inclusão social. Com isso não há uma alteração nos gastos orçamentários, mas uma diferença importante no acesso ao fundo público, que passa a se dá de forma individual, reforçando a perspectiva de responsabilização do sujeito, aliando-se a uma política de mercado, visto que, agora, os não cidadãos, ou não consumidores, passam a ter crédito e a possibilidade de consumo, gerando indiretamente recursos para a economia (SPOSATI, 2002;

SOUSA, 2016; SACAVINO, 2009).

Os Programas de Transferência de Renda

Nesse contexto e como estratégia de resposta aos Objetivos do Milênio e seu intento de abater cinquenta por cento da extrema pobreza até o ano de 2015, é que surgem os programas de transferência direta de renda. Adotados nos últimos anos por diversos países da América Latina como medida de combate à pobreza, funcionando de uma forma bem similar: uma transferência direta de dinheiro; um público alvo determinado e uma vigilância ativa. Seu grande mérito, bem como o sucesso entre as agências multilaterais, para além de qualquer questão referente à pobreza, trata-se por afetar minimamente os orçamentos governamentais e a sua fácil administração⁹.

Esses programas, pautados numa compreensão da pobreza enquanto um fenômeno de responsabilidade individual, aparecem como um dever da sociedade e do Estado, ao mesmo tempo em que o cidadão não tem garantido direito nenhum, já que o benefício por si só não afiança a posição de cidadania. Além disso, o benefício só é disponibilizado por meio do cumprimento de regras específicas, portanto, esse “enquadramento não garante a outorga de direitos individuais, mas sim um direito através do pertencimento a uma categoria, que os pobres não podem sequer reivindicar como sua” (GOMES, 2011, p. 72). Ademais, existe um limite dos benefícios disponíveis, ou seja, a partir do momento que a “cota” do município é atingida, independente da situação de pobreza, exclusão ou vulnerabilidade da família ela fica sem o acesso a esse “direito”. Dessa forma, realiza-se uma gestão da pobreza, a fim de conseguir uma “pacificação” das relações sociais por meio da “normalização dos comportamentos e desmobilização dos conflitos” (GOMES, 2011, p.

⁹ quando considerada a extensão da sua aplicação nos municípios brasileiros e sua distribuição, através da utilização das redes bancárias

73), despolitizando essa população, que permanece com dificuldades de acesso aos espaços públicos e de exercício da cidadania¹⁰.

No Brasil, a discussão sobre programas de transferência de renda se inicia nos anos 1990, pautada na ideia de uma garantia de renda mínima. No entanto, implantam-se programas de transferência de renda condicionada (PTRC)¹¹. As primeiras experiências se deram a nível municipal¹², em 1995. No ano seguinte, foi criado o primeiro PTRC Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), direcionado a crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar. As contrapartidas do Peti eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem 75% de frequência escolar. A partir daí houve uma explosão de programas de transferência de renda condicionada pelo país. Em 2001, surgiu o segundo programa de cunho federal, o Bolsa Escola, sob responsabilidade do Ministério da Educação, que garantia um benefício financeiro tendo como contrapartida a frequência mínima anual à escola de 85% para crianças de 6 a 15 anos. Em seguida veio o Bolsa Alimentação, a cargo do Ministério da Saúde, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. E em 2003, o Cartão Alimentação, que consistia na transferência de benefício para famílias cuja renda per capita não alcançasse meio salário mínimo (CASTRO e MODESTO, 2010).

Todos esses programas funcionavam concomitantemente, sob a gerência de diversos ministérios, sem nenhum diálogo entre eles;

10 O fato de tais políticas terem um propósito regulatório não é novidade, como podemos observar pelos programas implementados na Europa a partir do século XVI. É nesse período que traçamos a gênese dos fundamentos das políticas sociais cujo objetivo era de controle ou pacificação das relações sociais, onde a luta contra a pobreza serviria para colocá-la em limites aceitáveis, cumprindo uma função política.

11 A diferença entre os programas de garantia de renda mínima e os de transferência de renda condicionada se dá basicamente pelos critérios de acesso. Enquanto no primeiro é necessária apenas uma determinada renda, o segundo exige ainda uma contrapartida dos beneficiários.

12 O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas; o Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto. Todos os três programas limitavam-se a famílias com crianças menores de 14 anos e exigiam contrapartidas educacionais dos seus beneficiários.

porém, muitas vezes, com o mesmo público-alvo. Assim, era comum termos famílias com as mesmas situações de vida que recebiam valores diferenciados, sob a mesma justificativa do governo federal. Para além dos benefícios de cunho federal, existiam os estaduais e municipais. A situação se resumia em uma palavra: o caos. Nas palavras de Soares e Sátyro (2010), “Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos” (p. 31). Se os programas de transferência de renda por si só não se assemelham a proteção social, todo esse conjunto fragmento de benefícios caminhava ainda mais distante de um sistema de proteção social e cidadania.

O que havia em comum em todos era a não universalidade, nem mesmo a pretensão de ser e o entendimento da pobreza como uma questão de renda e risco social, apesar de trabalharem com linhas de pobreza distintas. Tinha-se um conceito, necessitava agora de uma nova gerência. Assim, em 2003, o Governo Federal criou o programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei no 10.836, de janeiro de 2004. De acordo com o art. 1º da referida Lei, o programa tem origem com o escopo de unificar os programas de transferência de renda até então existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Vale-Gás) e como seus principais objetivos combater a miséria e promover a emancipação dessas famílias.

O PBF foi implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (atual Ministério do Desenvolvimento Social) de forma descentralizada, atribuindo aos municípios a função de controle do Programa e de repasse das verbas aos beneficiários. Dentro do ministério, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

(SENARC) é a responsável pelo programa, estabelecendo normas para a execução, definindo valores de benefício, determinando e acompanhando contrapartidas, definindo quotas por município, realizando avaliações do PBF, dentre outras coisas.

A lei estabelece os benefícios financeiros do programa, bem como as regras de acesso a cada um e as condicionalidades que devem ser atendidas. Atualmente, existem três tipos de benefícios: 1) o básico, destinado às famílias em condições de extrema pobreza; 2) os variáveis, direcionados às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e que contém em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 17 anos e; 3) o benefício para superação da extrema pobreza, proposto às famílias beneficiárias do programa que tenham crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade e possuam soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros igual ou inferior a R\$ 85,00 per capita¹³.

O programa, assim como os PTRC anteriores, parte de uma concepção de extrema pobreza e pobreza caracterizadas pela insuficiência de renda, adotando as linhas de corte de R\$ 85,00 e R\$ 170,00 *per capita*, respectivamente. Os benefícios são de R\$ 85, o básico, R\$ 39,00 o variável infantil e R\$ 46,00 o variável para adolescentes.

No que diz respeito às condicionalidades, um dos pontos mais polêmicos do programa, tem-se que para o recebimento dos benefícios se faz necessário que as crianças e adolescentes estejam frequentando a escola e que as crianças, nutrizes, gestantes e mulheres em idade fértil façam exames pré-natais, acompanhamento nutricional e mantenham o acompanhamento de saúde e as vacinas em dia. Vários autores, alinhados ao discurso de Amartya Sen da necessidade de investimento em capacidades e habilidades, afirmam a relevância das contrapartidas, tanto quanto o benefício, pois compreendem que

13 O segundo benefício é ofertado de duas formas: uma referente à presença de crianças ou adolescentes de até 15 anos, sendo limitado a até três benefícios por família; e a segunda, dirigida aos jovens de 16 e 17 anos, com a possibilidade de até dois benefícios por família. O terceiro tipo de benefício é limitado a uma por família.

o programa é também um estímulo ao capital humano das famílias mais pobres. Contudo, faz-se necessário fazer um contraponto a esse discurso, lembrando que o PBF é um dos mecanismos de proteção social. E a ênfase e uso demasiado de contrapartidas a diminui, tendo em vista que serão as famílias mais vulneráveis as que provavelmente não conseguirão cumpri-las.

Outro ponto bastante discutível do programa é sua compreensão como um direito, tendo em vista que o mesmo está explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (art. 6, parágrafo único). Assim, diferentemente da aposentadoria ou do seguro-desemprego, atingindo-se a dotação orçamentária, ninguém mais recebe o benefício, a não ser que haja crédito suplementar. E aí cabe ressaltar que o PBF é um programa grande quando se trata de cobertura, mas pequeno quando se faz o recorte do volume de recursos¹⁴.

O benefício é pago, comumente, à mulher e, na ausência desta, a outro membro, em consonância com o que estabelece o § 14 do Art. 2º da lei. Essa abordagem ocorre porque foram desenvolvidos estudos que indicaram que o receptor do benefício comprometeria a forma como o recurso é utilizado. Portanto, há a priorização das mulheres, pois se tem o objetivo de que o recurso seja destinado às crianças. Essa indicação não permanece apenas na lei, várias pesquisas apontam existir um número muito pequeno de famílias nas quais outro membro da família é receptor (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Assim, diferentemente do que apontam os estudos avaliativos do PBF e algumas pesquisas, como a de Suarez e Libardoni (2007),

14 De acordo com dados da SAGI, no mês de junho de 2017 existiam 27.719.440 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo Federal, o que corresponde a 80.293.767 pessoas cadastradas. O PBF beneficiou nesse mesmo mês 13.284.029 famílias que receberam benefícios com valor médio de 180,49. O Valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.397.698.655,00.

nós questionamos afirmações de que o programa teve um impacto positivo nas noções de cidadania das mulheres titulares do benefício, e no empoderamento das mesmas. Questão que discutiremos na próxima seção.

Nota-se assim que o PBF foi implantado na mesma perspectiva de outros programas de transferência de renda condicionada: a garantia de legitimidade aos seus governos, pois o programa ressalta a “preocupação” do governo em “ajudar” aos pobres. Posto isto, é visto “como instrumentos da coesão social, da formação de um corpo coletivo que reincorporaria indivíduos outrora excluídos do seio da cidadania brasileira” (GOMES, 2011, p. 71). Não à toa, a “luta contra a pobreza” e com o seu “rompimento intergeracional” por meio de investimentos em capital humano e o empoderamento de famílias beneficiárias são seus objetivos mais amplamente divulgados. Logo, o PBF “não tem como objetivo a eliminação da miséria, mas sua governança, incidindo sobre a capacidade dos pobres em existir e agir livremente dentro de uma relação de poder específica” (GOMES, 2011, p. 72). Ou seja, despolitizam-se as desigualdades e minam a cidadania desses sujeitos.

A CRÍTICA FEMINISTA

A pobreza brasileira tem uma face feminina e negra. Assim, o público mais atingido pelos programas de transferência de renda, especificamente o PBF, são as mulheres, mães de família. Essa predominância tem seu movimento inicial ainda na década de 80, momento em que se observou um empobrecimento e uma feminização da população na América Latina e, conseqüentemente, uma feminização da pobreza¹⁵. O novo contexto sócioeconômico, em que

15 De acordo com Gomes (2011) “O termo “feminização da pobreza” foi primeiramente utilizado por Diane Pearce (1978) no contexto das mudanças de padrões de gênero nas linhas de pobreza nos Estados Unidos entre as décadas de 50 e 70. O aumento do número de famílias pobres chefiadas por mulheres passou a ser parte da retórica governamental e das agências de fomento nos EUA a partir da década de 70, associado à ampliação da visibilidade de mulheres entre as

se iniciava a adoção de estratégias neoliberais, ocasiona o progressivo empobrecimento das classes médias, que ampliaram o público-alvo para os programas de transferência de renda, incluindo assim, além dos pobres estruturais, as mulheres e às famílias dirigidas por elas. Ou seja, as mulheres, há tempos, são as principais atingidas pelas crises dos Estados e dos mercados.

A pobreza das mulheres passou então a ser discutida pelos movimentos feministas, possibilitando visibilidade a esse problema, pois, até então, a temática não era pauta governamental já que o trabalho feminino do cuidado, não remunerado, não fazia parte da renda monetária do país. Assim como as mulheres e suas demandas não eram vistas como relevantes devido a sua condição de “subcidadania”.

Cabe aqui destacar que dos anos 70 para os dias atuais muito se avançou no Brasil e internacionalmente. Muitas legislações evoluíram e outras foram criadas com a finalidade de respeitar os direitos das mulheres e promover a igualdade de oportunidades entre elas e os homens¹⁶. Todavia, as condições sociais e políticas, que apresentam traços remanescentes do patriarcado, fazem com que as desigualdades persistam. De acordo com Goldani (2017)

No Brasil a legislação é bastante evoluída a respeito dos direitos e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Entretanto isto não é suficiente em matéria das práticas e representações sociais que permanecem sobre os papéis e as atribuições de homens e mulheres. Ou seja, a igualdade de oportunidades é algo mais complexo e envolve aspectos culturais, raciais e de classe social. Entendemos que as políticas de igualdade de oportunidades devem promover o bem estar social de homens e mulheres, mas, certamente

mais pobres pelo aumento do divórcio, separações e viuvez” (p. 74).

16 Esses avanços correspondem também às pressões internacionais, por exemplo, as várias conferências sobre as mulheres e seus direitos realizadas pela ONU, e as lutas das mulheres que defendiam a compreensão de um desenvolvimento sustentável e o respeito aos direitos humanos requeria a consideração das relações sociais de gênero.

deverão estar atentas à situação de “cidadania fragilizada” das mulheres e a distribuição não equitativa das dotações sociais. (p. 6)

A partir da constatação pelos organismos internacionais do crescimento da pobreza entre as mulheres, mas principalmente das famílias chefiadas por elas, que contribuiria para uma maior possibilidade de manutenção intergeracional de pobreza; iniciou-se a investigar os padrões de vida das famílias, (consumo, condições de saúde e de educação e inclusão no mercado de trabalho). Mediante esses resultados é que se traçou um perfil universal do beneficiário prioritário dos programas de transferência de renda: mulheres com filhos menores que morem no mesmo domicílio, sendo, preferencial, as chefes de família.

Mediante essa relação estabelecida entre o Estado e as mulheres nas políticas sociais, especificamente no PBF, realizaremos uma crítica a partir das ideias feministas.

A Centralidade da Família nas Políticas Sociais: uma (re)afirmação da divisão entre as esferas produtiva e reprodutiva?

As famílias vêm, ao longo da história brasileira, assumindo a centralidade nas políticas sociais e, conseqüentemente em seus programas, projetos e benefícios. São reconhecidamente o espaço de socialização primária dos sujeitos sociais, sendo requisitadas como local de afetividade, segurança e, também, permeadas de conflitualidade.

Ressaltamos que historicamente os estudos sobre família tomaram como norte um modelo específico, o da família patriarcal. Com a implementação do processo de industrialização e a adoção da perspectiva da medicina social, a família patriarcal deu lugar a família nuclear burguesa. Atribuiu-se à mulher, que antes se limitava às alcovas, um lugar social determinado, voltado para o cuidado e o

trabalho familiar, já ao homem agrega-se o lugar público, o “trabalhador assalariado”, o papel social do provedor (COSTA, 1989). Na contemporaneidade, a revolução sexual proveniente da formulação de contraceptivos potencializou uma maior regulação e autonomia da mulher sobre seu corpo, corroborando para sua entrada no mercado de trabalho. A mulher ganha visibilidade e “relativa” autonomia, porém a “igualdade” advinda do acesso ao emprego cria o fenômeno da dupla jornada de trabalho. A liberdade individual e a responsabilidade para com os filhos e os afazeres domésticos geram uma nova desigualdade¹⁷. Contudo, convêm elucidar que, embora haja o tencionamento para a construção de tipos ideais de famílias, outras inúmeras formas de se viver e conviver permearam/permeiam o contexto social brasileiro. Foi comum durante a nossa história social, principalmente àquelas que não compunham a classe dominante, a existência de mulheres chefes de famílias, famílias ampliadas, monoparentais, concubinatos, dentre outras tantas dinâmicas familiares.

Compreende-se que a família tem se configurado como um espaço simbólico no qual e a partir do qual se estabelece a divisão sexual do trabalho, dos espaços e dos valores. De acordo com Saraceno,

É, antes de mais, em nível da família que o fato de se pertencer a um determinado sexo se transforma em destino pessoal, implícita ou explicitamente regulamentado e que se situa numa hierarquia de valores, poder, responsabilidade. (1997, p. 14)

Teixeira (2015) nos sinaliza que as ações de políticas sociais vêm assumindo como norteamto a centralidade na família, reco-

17 Para maiores detalhes sobre as dinâmicas familiares na história do Brasil ver: AZEVEDO, L. A.; SOUSA, V. L.; PINTO, E. C. B.; CRUZ, D. P. *Desigualdade Social e Família: Reflexões sobre o Cadastro Único para Programas Sociais em Maracanaú e a Construção Sócio Histórica de Gênero*. In: 6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento e 2º Simpósio do Observatório das Migrações do Estado do Ceará, 2017, Crato. Anais do 6º CEURCA e II SOMECC. Crato: URCA, 2017.

nhecendo esta como espaço fundamental na proteção social de seus membros. Tal concepção foi inicializada por pensamentos liberais que identificavam a responsabilização destes como estratégia para saída de crises, pensamento no qual se socializa tensões e conflitos e se particulariza êxitos e riquezas. Assim, tanto as políticas sociais quanto a divisão do trabalho dentro das famílias tem se pautado no funcionamento da organização doméstica e da família (JELIN, 1993). Essa é também a realidade da Assistência Social, política a qual está vinculada as ações do PBF.

Ao fazermos a leitura da Política Nacional de Assistência Social (2004) veremos que o documento não se prende a uma definição de família, porém demarca funções ou papéis que devem ser desempenhados pela família, tais como: cuidado, proteção, educação, socialização, meio de referência moral e ética. Observa-se ainda o foco das atenções do Estado para a família que tem crianças e adolescentes em sua composição familiar. Não há, portanto, a legitimação de nenhum modelo familiar, no entanto continua afirmando como papéis da família aqueles estabelecidos a partir do modelo nuclear burguês e constrói suas políticas com atenuada preocupação com “a produção e reprodução das relações familiares”. De acordo com Soares (2012, p. 101) “o cuidado é a tônica ao se discutir a família e um conceito de família. Por isso, a preocupação nos documentos analisados (...) de garantir à família com filhos, cuidados necessários para o seu desenvolvimento”.

Compreende-se assim que a assistência social, por meio de suas legislações, princípios, práticas e relações profissionais cotidianas, vem estabelecendo a filiação como um ponto de grande relevância para o atendimento das famílias. Além disso, apreende-se ainda questões de gênero, quando visualiza-se o reforço a determinadas funções de família associadas predominantemente as mulheres. De acordo com Carloto e Mariano (2010)

a força dessa naturalização leva não só a uma compreensão que ignora sua historicidade, mas que também considera a família como uma realidade plenamente enquadrada, interiormente homogênea e apreciável como tal em qualquer contexto social e histórico, ou seja, a família. A rígida divisão de papéis e trabalho, opondo a esfera produtiva à esfera reprodutiva, impõe ao senso comum, como modelo de família “normal”, os homens como provedores e as mulheres como responsáveis pela esfera doméstica. (p. 452)

Porém, vale ressaltar que essa posição não é exclusiva da política de assistência social, fazendo parte de várias outras políticas setoriais, as quais realizam trabalho em conjunto para a gestão e execução do PBF, como a saúde e a educação.

Considera-se assim, a partir das questões levantadas até aqui, que a assistência social tem reforçado o enfoque familista, naturalizando a responsabilização das famílias, recaindo sobre as mulheres, na maioria esmagadora das vezes, a função do cuidado e do zelo pelo bem-estar da família. Ou seja, mantêm-se, de acordo com Aguirre (2006), a centralidade da instituição do matrimônio, da maternidade e uma rígida divisão sexual do trabalho, como pressupostos ideológicos desse regime familista. Carlotto e Mariano (2008) afirmam que

os processos de fixação e essencialização de identidades de homens e mulheres constituem-se em sérios obstáculos para uma sociedade democrática, a qual exige a construção de sujeitos plurais e identidades contingentes. Consideramos, ainda, que a fixação de papéis sexuais, a exemplo do aprisionamento das mulheres às tarefas reprodutivas, contribui para o reforço da lógica binária de classificação e para a (re) produção subordinação feminina. (p. 158)

Compreende-se, assim, que a manutenção da tradicional distin-

ção entre os espaços público e privado é um dos vários elementos de um discurso que legitima a opressão das mulheres. Zola (2015, p.80-81) aponta que a mudança nas estruturas familiares advindos do lugar ocupado pela mulher na sociedade, deram novos contornos para as expressões da questão social. Assim, “um importante desafio das sociedades deste século é compreender as mudanças da dinâmica familiar e agir para prevenir e proteger seus membros, adaptando políticas sociais aos novos papéis exercidos pelas mulheres”.

A Centralidade da Mulher na Gerência dos Benefícios

A gerência dos benefícios dos programas de transferência de renda condicionada por mulheres com o intuito de proteger a família, principalmente as crianças, tem sido apreciada por distintos autores e gestores dos programas, pautados no fato de a grande maioria das mulheres realmente fazer uso do benefício para possibilitar uma melhoria das condições de vida familiar, principalmente das crianças.

De acordo com Mariano e Carloto (2009), “o programa educativo e moral que está no centro da família moderna diz respeito à mãe como educadora e como sujeito a educar na própria ‘autêntica e natural vocação’” (p. 906). Assim, essa mulher beneficiária “mulher-mãe”, abdica de seus desejos e consumos individuais pelo bem-estar da família, de todos os seus membros, sendo, essa tida como uma atitude natural.

Molyneux (2008), numa crítica a esse reforço dos papéis maternos, defende que as políticas de combate à pobreza seriam mais eficazes se, ao se dirigissem a um determinado grupo, não causassem desvantagens a outro grupo vulnerável, nesse caso, as mulheres.

A responsabilidade pelo benefício, para além de não possibilitar um verdadeiro acesso à renda para as mulheres, causa-lhe uma sobrecarga de atividades, pois elas respondem pelas condicionalidades de todos os membros da família. Assim, participam de atividades na

política de saúde, de educação e assistência social, sendo obrigadas a comparecer às atividades de grupo, às reuniões de acolhida, às reuniões de inclusão produtiva e, às reuniões socioeducativas; tendo até a responsabilidade de manter os filhos na escola, algo que vai além de disponibilidade de tempo.

Vale ressaltar ainda que essas ações são desenvolvidas principalmente durante o horário comercial, quando essas políticas estão diretamente em funcionamento. Dessa forma, a “oferta” de uma série de atividades parte do pressuposto de que as mulheres, principais responsáveis familiares, realizam exclusivamente o trabalho do cuidado e, portanto, estão disponíveis a qualquer momento. Podemos pensar ainda que pela dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal e a inserção em atividades informais, devido à ausência de políticas que busquem a igualdade de oportunidades no âmbito do trabalho, a maioria das mulheres tem essa disponibilidade. Por uma razão ou por outra, mais uma vez observamos uma visão tradicional dos papéis de gênero, colaborando, indiretamente e simbolicamente, para o reforço da função modelar de “mãe dona-de-casa” e “pai-provedor” e, conseqüentemente, da manutenção de relações assimétricas.

Defensores da perspectiva da pobreza como uma perda de capacidades podem alegar que somente a transferência do benefício não seria suficiente, fato com o qual concordamos, e que para sair da condição de vulnerabilidade, decorrente da sucessão de perdas de capacidades e habilidades, faz-se necessário as condicionalidades (como algo que deveria ser garantido por todos) e a participação em ações socioeducativas. No entanto, como alcançar as mulheres/famílias que não têm tempo disponível em horário comercial ou as que não têm acesso à documentação civil e aos serviços públicos e que muitas vezes são as mais vulneráveis? Ademais, pergunta-se como buscar a quebra de um ciclo de pobreza acorrentando as mulheres a função do cuidado? Como de

fato garantir uma cidadania para todos os membros da família, se a mulher permanece ocupando um papel que lhe foi atribuído ainda durante o Brasil Colonial? Não estaríamos, de alguma forma, possibilitando a manutenção de um sistema desigual para as mulheres?

Assim, concordamos com Lena Lavinas (1997) sobre a necessidade de atenção com o significado dado à cidadania das mulheres no PBF, pois, observamos que se tem vinculado a ideia de cidadania às deficiências da esfera reprodutiva ou, seja a uma cidadania fragilizada.

A concepção de cidadania fragilizada parte de uma reflexão crítica sobre as separações entre o público e o privado, e a divisão sexual do trabalho. Compartilha a ideia que as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que restringem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação. Com essa manutenção oferece-se ainda a elas, e só a elas, “um modelo de cidadania social, de cidadania no mundo do trabalho e no mundo da política cujas referências não lhes permitem ainda uma relativa autonomia em relação à família”. (SOARES, 2003: 91)

Essa cidadania restrita e pautada na passividade é um ciclo que se repete, pois o direito ao voto por meio do sufrágio universal e a inserção no mercado de trabalho não excluíram, mas antagonicamente, restauraram, e mesmo, reincorporaram aspectos assimétricos nas dimensões culturais e simbólicas entre os sexos. “Assim a construção da cidadania deve ser vista como permeada pela simbologia de gênero, com suas referências na divisão social entre os sexos e as características atribuídas a homens e mulheres na unidade familiar” (SOARES, 2003, p. 93).

Podemos falar de autonomia para as mulheres?

Mesmo não constando nas normativas e legislações do PBF, a questão de gênero, por meio do empoderamento das mulheres, é, comumente, apresentado como um dos subtemas do programa por pesquisadores, órgãos governamentais e pelos executores da política de assistência social¹⁸.

O termo empoderamento surge em meio aos movimentos feministas e de mulheres com o objetivo de discutir as relações de poder e do poder como relação social. Buscavam-se outras concepções de poder, pautadas no compartilhamento e na democracia; “um poder em que as relações entre homens e mulheres permitem integrar o micro e o macro, o privado e o público, o produtivo e o reprodutivo, o local e o global” (CARLOTO e MARIANO, 2008, p. 164). Dessa forma, defendiam que as políticas públicas, ao tratar questões de gênero buscassem propiciar o empoderamento das mulheres. Desde sua origem até hoje, seu uso virou uma fala comum e frequentemente desvinculado da sua ideia original. Assim, é que alguns entendem que a transferência de recursos financeiros às mulheres, por serem uma fonte de renda e possibilitarem poder de consumo, configura-se em uma forma de empoderá-las. Mas será que é realmente isso que ocorre?

Essa perspectiva individualizante do programa se desconecta de um processo histórico e político, desconsiderando a necessidade de trabalhar as estruturas sociais de poder entre homens e mulheres ainda vigentes. Não há como essas mulheres alcançarem sem que sejam consideradas sujeitos de direitos, o que requer mudanças em seus vários níveis de inserção na sociedade. Autonomia requer emancipação, destacando-se nessa discussão a econômica e a política. Fatores que em momento algum são pensados no PBF, nem nas atividades atuais nem em perspectivas futuras.

Retomando a questão do cumprimento das condicionalidades,

18 segundo o IBASE (2007), são objetivos implícitos da política, enfatizados por seus gestores e financiadores

que como já vimos fica a carga da mulher-mãe, não há uma alteração nas atividades realizadas e, conseqüentemente, nas funções dos demais membros da família, reiterando uma interdependência e uma relação assimétrica de poder. Não há também nenhum aumento de visibilidade social das beneficiárias. O poder de compra, proporcionado pelo acesso ao benefício, não possibilita a inclusão social realmente necessária.

Se em muitos casos o aumento da renda é capaz de retirar famílias de situações de miserabilidade, ainda assim é preciso ter em conta que restam casos em que a renda providenciada não seria suficiente para trazer tamanho impacto no orçamento doméstico. Desta forma, estando limitada à esfera da sobrevivência, os benefícios não teriam a capacidade de proporcionar uma maior noção de direitos e cidadania. (GOMES, 2011, p. 78)

As responsabilidades demasiadas direcionadas às famílias, entendidas aqui como as mulheres, por um Estado que não consegue dominar os impactos ocasionados pela adoção de um modelo econômico neoliberal (e conseqüentemente, as mudanças advindas nos âmbitos do trabalho, à educação e à saúde), tampouco realizar seu papel de proteção social, não podem se dizer parte de uma ação que empodera, muito menos que promove a cidadania. O PBF, portanto, não tem conseguido reduzir o isolamento social feminino e aumentar sua visibilidade e participação nos espaços públicos.

Consideramos que apesar do programa, como outras ações, funcionarem como algo inicial para a quebra de uma histórica exclusão social e econômica, e assim indispensáveis em um primeiro momento, é importante que se pense em ações de gênero de forma transversal, envolvendo a busca por igualdades e a superação da pobreza em todos os ministérios. Também se faz necessário transformar

as relações de gênero dentro das famílias e a inclusão das mulheres nos processos decisórios referentes à criação, implementação e à avaliação dos Programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na história dos países latino americanos temos períodos longos e sucessivos de autoritarismos sociais e políticos e de regimes autoritários, responsáveis pela criação de uma cultura fraca no que diz respeito à consciência dos direitos dos cidadãos. Quando alcançamos a garantia no texto constitucional de diversos direitos e uma nova concepção de cidadania que atingiria a todos os brasileiros, confrontamo-nos com um contexto internacional de regulação econômica, que substitui a condição de cidadão para a de consumidor, e que impacta de uma forma ainda mais perversa nos países que não vivenciaram o contrato social dos anos beverigdianos.

Nesse novo modelo de regulação econômica e social, resgatamos a perspectiva liberal e transferimos para os sujeitos e suas famílias a responsabilidade pela superação dos efeitos da questão social. Assim, o Estado, em termos de política social, tem priorizado o gasto social com benefícios monetários não-contributivos, muitas vezes, negligenciando a provisão qualificada e universal de serviços públicos, cuja maior finalidade é diminuir as iniquidades horizontais e verticais. Essa escolha pelo mercado, por mais que tenha nos últimos anos reduzido a pobreza em nosso país, torna-se incapaz de propiciar uma reversão do nosso quadro estrutural de desigualdades.

Por meio do papel de mãe, a mulher pobre tem sido um dos principais instrumentos do governo para alcançar o bem-estar das famílias, sobretudo das crianças, pois como as mulheres são mais confiáveis no uso adequado do benefício há uma maior possibilidade de garantir a eficácia de programas como o Bolsa Família. Assim, observamos uma determinada posição da mulher sendo reforçada, a de mulher mãe restrita ao ambiente privado, ou seja, o PBF, bem

como as políticas a que está ligado, e várias outras políticas públicas, tem as mulheres como objeto em detrimento das relações de gênero.

Consideramos ainda que a difusão de princípios individualistas, a manutenção de fragilidade uma da cidadania feminina e ausência de políticas sociais efetivas além de violentarem simbolicamente a essas mulheres, colaboram na manifestação de outros tipos de violência.

Numa perspectiva de equidade de gênero, o programa deveria buscar trabalhar de forma a incentivar a participação de homens e mulheres tanto no emprego remunerado quanto nos trabalhos de cuidado. Tarefa essa não tão difícil quanto se imagina. Dando-se importância a questão de gênero em todas as políticas públicas, poderíamos ter o investimento em creches e na oferta de ensino em um período integral, bem como na realização de ações afirmativas para a inserção das mulheres no mercado formal de trabalho, principalmente àquelas que são chefes de família.

Dessa forma, concordamos com Potyara Pereira que “o objetivo da política social (...) não deve ser o de pressionar as pessoas para que elas assumam responsabilidades além de suas forças e de sua alçada, mas o de oferecer-lhes alternativas realistas de participação cidadã” (2006, p. 40). Portanto, o Estado deveria ter uma maior participação na garantia de direitos e a segurança de cidadania a todos os sujeitos, aspecto sob o qual apenas ele tem o monopólio.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. A pobreza*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1990.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.
- BRASIL. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Institui o Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de julho de 2017.
- CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. No meio do

- caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, v.18, n.2, p. 451-471, maio-ago. 2010.
- CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social. *Sociedade em Debate*, Pelotas, 14(2): 153-168, jul.-dez./2008.
- CASTRO, J.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2008: Avanços e desafios*. Brasília, v. 1, IPEA, 2010.
- COSTA, Jurandir Freire. *Ordem Médica e Norma Familiar*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.
- DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. In: *Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*. 1993. Portal de Direito Internacional. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 9 julho 2017.
- GOLDANI, Ana Maria. *Famílias e Gêneros: Uma proposta para avaliar (des)igualdades*. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/gent2_1.pdf. Acessado em 09 de julho de 2017.
- GOMES, Simone da Silva Ribeiro. Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 69 - 81, jan./jul. 2011
- JELIN, Elizabeth. Mulheres e Direitos Humanos. *Estudos Feministas*, Ano 1, 1993.
- LAVINAS Lena. Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e Combate à Pobreza: Programa Bolsa Família. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 17(3): 312, setembro-dezembro/2009.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963.
- PEREIRA, Potyara A.P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; CASTRO, Maurílio e LEAL, Cristina (Orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.

- PIOVESAN, F. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.
- RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 09 de julho de 2017.
- SACAVINO, S. B. *Democracia e Educação em Direitos Humanos na América Latina*. Petrópolis (RJ): DP et Alli: De Petrus; Rj: Novamerica, 2009.
- SARACENO, Chiara. *Sociologia da família*. Lisboa: Editorial Estampa, Ltda., 1997.
- SPOSATI, Aldaíza. Regulação Social Tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11, 2002.
- SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMILIO, M., TEIXEIRA, M., NOBRE M., GODINHO, T., (Orgs). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº 1424, 2009.
- SOARES, Ricardo Pereira. *A Concepção de Família da política de Assistência Social – desafios à atenção às famílias homoparentais*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012.
- STURZA, J. M.; MACIEL, R. Democracia, Cidadania e Direitos Humanos: a conjuntura atual do estado democrático de direitos. *Argumenta Journal Law*, nº 23, 2015.
- SUARÉZ, M.; LIBARDONI, M. O Impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Orgs.). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.
- TEIXEIRA, Clarissa Gondim. Análise da Heterogeneidade do Programa Bolsa Família na Oferta de Trabalho dos Homens e das Mulheres. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Orgs). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília : Ipea, 2010.
- UGÁ, Vivian Domínguez. A Categoria Pobreza nas Formulações de Política Social do Banco Mundial. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 23, p. 55-62, nov. 2004.
- ZOLA, Marlene Bueno. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: MIOTO (Orgs.). *Familismo, direitos e cidadania: contradições das políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 2015.



REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA ACERCA DA DIVISÃO DA RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL ENTRE ESCOLA E FAMÍLIA

Fernando de Souza¹
Domingos Abreu²

INTRODUÇÃO

A educação ocorre tanto no âmbito familiar como no escolar, dado que é um processo múltiplo e diverso (CARVALHO, 2004). Dentro das instituições aqui avaliadas podemos definir os processos educacionais em dois grandes grupos. No início teríamos a família que responde pela **educação primária**, ou seja, uma educação moral baseada nos preceitos e leis empregados na sociedade em que a família vive. Já a escola proporia uma educação baseada no **conhecimento científico, sistemático e erudito**, ou seja, o conhecimento em si e suas bases. Podemos entender esses processos ainda enquanto socializações, sendo que a primeira ocorreria no seio familiar e a segunda no ambiente escolar (OLIVEIRA APUD OLIVEIRA, MARINHO ARAÚJO, 2010).

Contudo, as duas instituições sofreram transformações com o passar do tempo, produzidas principalmente pelo capitalismo. Os pais passaram a se ausentar por longos períodos, dada as necessidades de

1 UFC, Graduando em Ciências Sociais, fapes2011@hotmail.com

2 UFC, Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará. domingos_edu@yahoo.com.br

trabalho, e se afastaram cada vez mais de suas funções reprodutivas, culturais e sociais (CARVALHO, 2004). Casos de divórcios se tornam cada vez mais comuns, originando aqui o que os autores chamam de “crise da família”. Ao mesmo tempo que isso ocorre a escola também passa por novos processos. Ganha legitimidade e poder sobre outros procedimentos educacionais a partir de um processo de escolarização compulsória. O intelecto ganha um valor simbólico e funciona como possibilidade de escape, principalmente para as famílias mais pobres representando a saída da situação em que se encontram (CARVALHO, 2004), o que dá mais força ao movimento de escolarização. À medida que a estrutura familiar passa a encolher, dada as suas ausências, a escola passa a preencher os espaços deixados. Dilemas morais e inclusive outros temas como educação sexual que eram do encargo da socialização familiar, da educação primária, passam a se tornar parte da escola, da socialização secundária (NOGUEIRA, 1998). A entrada das mães, especificadamente, no mercado de trabalho é um outro fenômeno que segundo Sarti (1994) também é importante para entender esse deslocamento da educação moral, já que a mãe, em boa parte dos casos, é a responsável.

Segundo Epstein (1968, p.121) essa divisão de responsabilidade pode ser classificada em três grupos: Responsabilidades Separadas (família e escola agem separados), Responsabilidades Compartilhadas (família e escola agem em conjunto) e Responsabilidades Sequenciais (durante uma fase da vida da criança a família age, após essa fase a escola age).

Um último fator que deve ser citado é o Bolsa Família, que a partir da condicionalidade de educação, estabelece uma ponte entre ambas as instituições, além do fato da aproximação do universo escolar que o Programa propiciou a essas famílias pois, via condicionalidade, deu aos pais maiores chances de manterem um maior contato com a escola e assim poderem, eventualmente, superar a condição da pobreza.

METODOLOGIA

Nesse trabalho pretendemos entender como as pessoas de baixa renda, no caso, beneficiários do Bolsa Família, enxergam essa divisão entre escola e família em relação as responsabilidades de cada um. Para isso foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 384 beneficiários localizados em vários municípios do estado do Ceará. Elas foram feitas pelos cursistas da Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS) como atividade de conclusão de um dos módulos do curso. Cada cursista deveria fazer duas entrevistas: uma com um beneficiário que cumprisse a condicionalidade de educação³, outra com um que não cumprisse. Para este trabalho foram usadas as respostas referentes a pergunta *“Na sua opinião, quem deve falar sobre sexo, drogas e religião: A família ou a escola?”*.

Essas entrevistas foram transcritas e delas foram selecionadas 62 respostas. O baixo número de respostas aproveitáveis se deu por dois motivos. A maioria das respostas dadas eram mecânicas e se limitavam a uma ou duas palavras, essas respostas não poderiam ser aproveitadas na análise que esse trabalho se propõe a fazer, no caso a Classificação Hierárquica Descendente. O segundo motivo é o fato da pergunta ter sido feito de forma errada pelo entrevistador, ou então de não tê-la feita em alguns casos.

Para a leitura e interpretação dessas entrevistas utilizou-se como norte a Teoria das Representações Sociais, que pode ser entendida como uma *“teoria do senso comum”*. Ela toma como ponto de partida as opiniões e pontos de vistas dos indivíduos. Levando em consideração, contudo, que aquela opinião ou ponto de vista não é inteiramente dele, e sim produto de sua interação com outros indivíduos e com o meio em que vive, ou seja, produções coletivas das relações

3 Na área da educação o compromisso é com a matrícula das crianças e adolescentes na escola, assim com o cumprimento de 85% da frequência escolar mensal entre indivíduos de 6 a 15 anos, e 75% para jovens entre 16 a 17 anos.

“*indivíduo-indivíduo*” e “*indivíduos-instituições*” (SANTOS, 2013), sendo assim é produto e processo do confronto com o real, e acabar por atribuir significação a este (CRUSOÉ, 2004).

Essas representações existiriam dentro de um chamado *universo consensual*, que corresponde à vida cotidiana, as conversações diárias e as vivências em sociedade. E é nesse processo de produção e interpretação de sentido que entra em ação um elemento chave para entender as representações sociais: as palavras.

Cada escolha lexical revela um ponto de vista do enunciador - ponto de vista esse que não é exclusivamente seu, como vimos anteriormente, mas fruto de suas relações e vivências com o social, assim como de suas próprias percepções – Sendo assim a fala um dos principais veículos de transmissão e concretização de ideias e pontos de vista. A escolha das palavras utilizadas para descrever ou opinar em uma situação tem muito a dizer sobre o que o indivíduo pensa e sobre os contratos e rituais sociais aos quais se submete (MAINGUENEAU, 1997, p.30). Segundo Moscovici:

Os nomes, pois, que inventamos e criamos para dar forma abstrata a substâncias ou fenômenos complexos, tornam-se a substância ou o fenômeno e é isso que nós nunca paramos de fazer. Toda verdade auto evidente, toda taxonomia, toda referência dentro do mundo, representa um conjunto cristalizado de significâncias e tacitamente aceita nomes; seu silêncio é precisamente o que garante sua importante função representativa: expressar primeiro a imagem e depois o conceito, como realidade. (MOSCOVICI, 2007, p.77)

Tendo tudo isso em mente, decidimos utilizar como principal método de análise, visando uma mineração das representações sociais existentes nas enunciações dos entrevistados, uma análise de discurso por meio do *Método de Reinert* ou *Classificação Hierárquica Des-*

cedente disponível no *software* IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), um programa gratuito de código aberto que funciona atrelado ao R (CAMARGO; JUSTO, 2013). O programa oferta cinco tipos de análises em vários níveis, indo de lexicografia básica a análises multivariadas, montando uma ponte entre análises quantitativas e qualitativas ao possibilitar a aplicação de técnicas estatísticas em textos, sendo elas: *Análises Lexicais Clássicas*, *Nuvem de Palavras*, *Análise de Especificidades*, *Método de Classificação Hierárquica Descendente* e *Análise de Similitudes*. Sempre levando em consideração que o *software* não é o método (LAHLOU, 2012, p.37), mas sim um auxiliar na descoberta dos resultados.

Inicialmente se construiu um *corpus* selecionando os textos mais adequados com auxílio do RQDA (*R-based Qualitative Analysis*) – *package* disponível na plataforma R. Após a coleta foram selecionados 62 trechos, sendo 34 de entrevistadas que cumpriam a condicionalidade e 28 que não cumpriam a condicionalidade. Estas passaram por um processo de limpeza e correções ortográficas. Por se tratarem de respostas, em sua maioria, relativamente curtas, ou até monossilábicas, foram selecionadas as respostas que possuíam, no mínimo, duas orações em sua construção. Em seguida transferimos todos os trechos para um arquivo no formato *.txt* que originou o *corpus* usado nas análises. Para a introdução dos textos no *corpus* e identificação dos mesmos pelo software utilizamos a seguinte linha de comando:

```
**** *id_*c/nc *nf_*t/nt *esc_
```

Sendo *id_* o número dado ao texto para localizá-lo no *corpus*; *c/nc* se a resposta provém de alguém que cumpre (c) ou descumpre (nc) a condicionalidade; *nf_* o número de filhos do entrevistado; *t/nt* se o entrevistado está empregado (t) ou desempregado (nt) e *esc_*

a escolaridade do respondente. A idade do entrevistado não estava disponível.

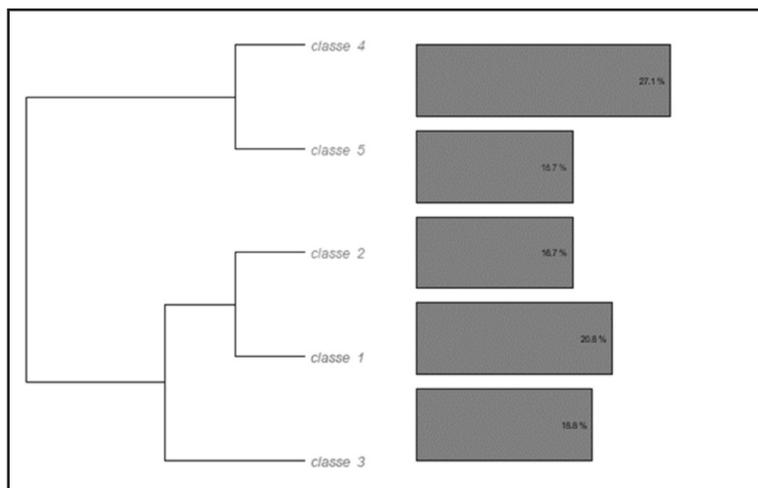
A seguir o *corpus* foi analisado pelo Iramuteq, via Método de Reinert, que a partir das premissas a ele entregue cria *classes de palavras* que representam discursos semelhantes entre si e diferentes das outras dentro do corpus. O que leva a concluir que esse grupo de indivíduos compartilham de uma representação similar acerca desse tema. Portanto, essa análise é baseada na **coocorrência** das palavras dentro do corpus e visa gerar as diferentes formas de discursar sobre determinado objeto ou ideia, diferenciando globalmente os “lugares de enunciação” ou mundos lexicais mais significativos do discurso (ALBA, 2004, p. 13). Um último fator a ser levado em conta são as classes gramaticais usadas na análise. Programamos o Iramuteq para que as análises usassem somente as palavras principais (verbos, substantivos, adjetivos), já que essas palavras são mais aptas para nossos usos de mundo (REINERT APUD ALBA, 2004, p. 13) deixando as palavras relacionais (advérbios, conjunções, preposições, artigos) em segundo plano. Seguindo ainda as indicações presentes no Manual disponível no sítio em Português⁴ usamos como Método de Construção dos Segmentos os próprios parágrafos do *corpus*, assim como uma Classificação *Simple sobre Texto*, o que permitiu um melhor aproveitamento do mesmo pelo *software*.

DESENVOLVIMENTO

A análise capturou 1.928 ocorrências, 169 formas ativas e 16 suplementares. O texto foi segmentado em 63 partes, sendo que 77,42% (48 textos de 62) dos textos foram aproveitados.

4 Disponível em http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues_17.03.2016.pdf

Figura 1: Dendrograma das classes retidas na análise e suas ligações



Ao fim da análise o Iramuteq dividiu o *corpus* em 5 classes. Temos a divisão (da esquerda para a direita) inicial do *Corpus* em dois *subcorpora* que geram, respectivamente, a classe 3, que origina depois as classes 2 e 1, e as classes 5 e 4, sendo essa última a que mais abrangue premissas (27% do total). A seguir falaremos sobre cada uma dessas classes, expondo suas palavras significativas e devidas interpretações.

CLASSE 03 – HIERARQUIZAÇÃO

Classe 03 Hierarquização (9/48) 18,8%		
Palavra	%	X ²
Mãe	71,43	14,93
Lugar	100	13,87
Pai	40	6,47

Tabela 1: Palavras representativas da classe 03. Sendo % a porcentagem de ocorrência da palavra nos segmentos de texto dessa classe e χ^2 o qui quadrado da associação da palavra com a classe.

Esse primeiro subcorpus que constitui as classes 03,01 e 02 têm em comum o fato dos respondentes terem se colocado, em sua maioria, a favor de um compartilhamento das responsabilidades educacionais entre Escola e Família. Entretanto, as formas como eles discursam sobre esse compartilhamento é diferente. Neste *cluster* encontramos premissas de beneficiários que hierarquizam uma das instituições em suas falas. Esse movimento é percebido pela palavra *lugar*, que na maioria dos casos é precedida de *primeiro*.

Não. A escola também ela deve ensinar. Mas também em primeiro lugar as mães começar o início e a escola. Porque hoje não tem ninguém inocente, a senhora sabe disso. Aqui tanto os pais conversa, porque eu sou uma das mães que conversa com a minha. E como a escola também explica muita coisa. (Não Cumpre a condicionalidade, 5 filhos, desempregada, 4º ano do Fundamental)

É, a escola pode participar, ela tem o direito de participar. Mas, na minha opinião são os pais, mas como pai não está presente então nesse caso fica com a mãe. (Não Cumpre, 2 filhos, desempregada, 8º ano do Fundamental)

Como fica perceptível nas frases acima, a família é considerada o ponto mais importante da relação. O que pode ser percebido pelas presenças da palavra *mãe* e *pai* na construção da classe.

CLASSE 01 – DIÁLOGO E PARTICIPAÇÃO

Classe 01 Diálogo e participação (10/48) 20,8%		
Palavra	%	X ²
Professor	75	17,08
Gente	58,33	13,64
Casa	50	10,19
Falar	45,45	5,25
Vir	60	5,19
Droga	60	5,19

Tabela 2: Palavras representativas da classe 01.

A classe 01, se opondo à classe 03, traz premissas que em sua maioria enfatizam a necessidade de diálogo, de *falar* sobre determinados assuntos em ambas as instituições. Outra característica dela é que os entrevistados utilizam a locução pronominal *a gente* (que equivale ao pronome pessoal *nós*, 1ª pessoa do plural), o que os insere dentro do contexto sobre o qual discursam. Acompanhe abaixo alguns trechos:

Eu acho assim que são todos, tanto os pais como a escola. Porque o professor, o diretor, a gente em casa. Eu converso muito com meus filhos, o mais velho. A gente conversa e espera que o professor converse também, que aconselhe eles. Que eles ficam a maioria do dia, do tempo na escola, então a gente tem que agradecer o professor que ele fale, comente

sobre isso, que as drogas que são a pior coisa que é. (Cumpre, 5 filhos, desempregada, 8º ano do Fundamental)

Eu acho que é só a gente em casa. Mas eu acho que no colégio devia ter isso aí, vamos supor. Ter um conselheiro, tem um professor. A gente ter mais um grupo apoiando a gente, porque a gente não basta. (Cumpre, 3 filhos, desempregada, 8º ano do Fundamental)

Nesse *cluster* também é perceptível a preocupação dos pais com a prevenção das drogas, tema que sempre aparece nas entrevistas como preocupação frequente dos entrevistados.

CLASSE 02 – CAUTELA

Classe 02 Cautela (8/48) 16,7%		
Palavra	%	X ²
Achar	26,67	5,76
Ajudar	66,67	5,76
Pai	33,33	4,36

TABELA 3: Palavras representativas da classe 02.

A classe 02, se opondo as classes 01 e 03, traz nela discursos que revelam uma certa cautela nas falas dos entrevistados, que é percebida pelo uso do verbo performativo *achar*, que, quando figura num esquema **sujeito nominal + achar que + substantivo** funciona como modalizador-epistêmico (SANTOS, FONSECA, PEREIRA, 2013, p.06), ou seja, um marcador textual que indica menor grau de comprometimento na fala ou uma incerteza na afirmação (GUIRADELLI et. al., 2011). Ou seja, essas falas indicam um afastamento do entrevistado da ação, diferente da classe anterior aonde ele se incluía.

Eu acho que os pais. Em casa, na escola. Os amigos assim para ajudar, sobre essa questão principalmente os pais orientar eles, dizer como é e como não é. (Não Cumpre, 2 filhos, desempregada, 5º ano do Fundamental)

Eu acho que a escola é uma continuidade. A escola, ela não pode ter o trabalho de fazer isso sozinha, acho que é uma parceria entre os pais e a escola. (Cumpre, 2 filhos, desempregada, 2º ano do Ensino Médio).

Note que os entrevistados mencionam “os pais” como um grupo maior, uma menção a instituição familiar, e aliam isso ao uso do “eu acho que”, diminuindo assim a sua presença dentro da resposta.

CLASSE 05 – HIERARQUIZAÇÃO E OUTRAS INSTITUIÇÕES

Classe 05 Hierarquização e Outras instituições (10/48) 20,8%		
Palavra	%	X²
Parte	83,33	21,94
Dar	100	21,82
Coisa	55,56	12,06
Gente	41,67	7,02
Importante	66,67	5,76
Igreja	66,67	5,76

TABELA 4: Palavras representativas da classe 05.

As classes 05 e 01 guardam em comum o fato de, assim como as outras, falarem sobre a divisão educacional. Entretanto, esses dois clusters são os que melhor representam o que queremos tratar nesse trabalho. O cluster 05, assim como o 03, traz novamente a ideia

de uma das instituições ter um papel mais importante do que outra no compartilhamento de responsabilidades, entretanto aqui temos a entrada de um novo ator que não havia sido mencionado antes: a igreja. Note também que nenhuma palavra que remeta a escola aparece na classificação.

Eu acho que é sim, é as duas partes, mas a família mais ainda. Porque para nós a raiz da gente é a mãe, se eu converso com meu filho e com a minha filha sobre as drogas que eu converso muito sobre eles, nunca pegar no que é dos outros, a gente sempre ver as coisas deixar lá que não for da conta da gente. Porque quando é uma coisa que não vai, que a gente mexe que não é dar problema a gente sempre vai se sujar, nunca se alguém oferecer droga ou qualquer coisa jamais, jamais pegar, porque a gente mostra o resultado das outras pessoas os exemplos e eu sei que mãe é o papel mais importante que está ali para os seus filhos. (Não Cumpre, 2 filhos, desempregada, 8º ano do Fundamental)

Eu acho que a família tem que participar, não é só a escola. Eu até participo, sempre que tem reuniões eu vou. Também a gente faz parte da igreja, nós somos evangélicos. Eu acho também muito importante, por que lá também eles aprendem muita coisa boa de Deus. (Não Cumpre, 2 filhos, empregada, 2º ano do Ensino Médio)

CLASSE 04 – ASSERTIVIDADE

Classe 04 Assertividade (13/48) 27,1%		
Palavra	%	X²
Família	75	17,08
Dever	58,33	13,64
Junto	50	10,19

TABELA 5: Palavras representativas da classe 01.

Por fim, temos a classe 04 que, se opondo a classe 05, traz assertivas que afirmam a necessidade de ambas as instituições trabalharem *juntas* na educação das crianças. As falas apontam para os benefícios dessa união, e que ela deve acontecer para uma efetivação positiva do processo educacional.

Eu acho que tem que ensinar bem essas crianças de hoje para um mundo melhor. Que a família e a escola se juntem e devem estar juntos na educação das crianças. (Cumpre, 4 filhos, empregada, Ensino Médio Completo)

Inicialmente, deve começar pela família e a família tem que entrar em contato muito com a escola, porque são os dois juntos. Um completa o outro. (Cumpre, 2 filhos, empregada, Ensino Médio Completo)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do corpus das respostas foi possível notar a presença de três grandes universos discursivos dos quais derivam os *clusters* anteriormente analisados: *Cautela*, *Assertividade* e *Hierarquização*. Assim como os discursos, em sua maioria, coincidem em uma tendência afirmativa ao compartilhamento das responsabilidades, todos os

quanto do outro lado temos a classe 03, a classe da hierarquização, formada principalmente por pessoas *com baixa escolaridade, que não cumpre a condicionalidade, não trabalham e têm 5 filhos*.

Uma explicação para esse resultado pode ser o fator tempo em casa. Note que indivíduos que trabalham, ou seja, passam pouco tempo em casa, foram favoráveis a divisão de responsabilidades. Enquanto os que não trabalham, ou seja, provavelmente passam mais tempo em casa, tendem a dar mais importância ao papel familiar na divisão.

REFERÊNCIAS

- ALBA, M. El método ALCESTE y su aplicación al estudio de las representaciones sociales del espacio urbano: el caso de la Ciudad de México. *Papers on Social Representations*, Linz, v.13, 1.1-1.20. (2004)
- CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, v. 21, n. 2, p. 513–518, dez. 2013.
- CARVALHO, M. E. P. DE. Modos de educação, gênero e relações escola-família. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 121, p. 41–58, abr. 2004.
- CRUSOÉ, N. M. DE C. A Teoria Das Representações Sociais em Moscovici e sua Importância para a Pesquisa em Educação. *Aprender - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação*, v. 2, n. 2, 9 set. 2014.
- EPSTEIN, J.L. *Toward a theory of Family - School Connections: Teachers Practices and Parent Involvement*. In: HURRELMANN, K.; KAUFMANN, F.-X.; LÖSEL, F. *Social Intervention: Potential and Constraints*. [s.l.] Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 1987.
- GUIRALDELLI, L. A. et al. A Modalidade Epistêmica nos Discursos Políticos. *Nucleus*, v. 8, n. 2, 1 nov. 2011.
- HUANG, Ronggui. (2016). *RQDA: R-based Qualitative Data Analysis*. R package version 0.2-8. URL <http://rqda.r-forge.r-project.org/>.
- LAHLOU, S. Text mining methods: an answer to Chartier and Meunier. *Papers on Social Representations*, v. 20, n. 38, p. 1–7, 2001.
- MAINGUENEAU, D. *Novas Tendências em Análise do Discurso*. Linguística edition ed. Campinas: Pontes, 1997.
- MOSCOVICI, S. *Representações Sociais. Investigações em Psicologia Social*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- NOGUEIRA, M. A. Family-school relationship: new subject of educational sociology. *Paidéia* (Ribeirão Preto), v. 8, n. 14–15, p. 91–103, ago. 1998.

- OLIVEIRA, C. B. E. DE; MARINHO-ARAÚJO, C. M. A relação família-escola: intersecções e desafios. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, v. 27, n. 1, p. 99–108, mar. 2010.
- SANTOS, G. L. DOS; FONSECA, L.; PEREIRA, M. C. A gramaticalização do verbo achar no português do Brasil sob um ponto de vista diacrônico. *Revele: Revista Virtual dos Estudantes de Letras*, v. 5, n. 0, p. 97–113, 30 jun. 2013.
- SANTOS, M. P. DOS. A teoria das representações sociais como referencial didático-metodológico de pesquisa no campo das ciências humanas e sociais aplicadas. *Emancipação*, v. 13, n. 1, p. 9–21, 6 fev. 2014.
- SARTI, C. A. A família como ordem moral. *Cadernos de Pesquisa*, v. 0, n. 91, p. 46–53, 23 jul. 2013.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: APROXIMAÇÕES A PARTIR DO ACOMPANHAMENTO DOS ESTUDANTES

Gabriela Schneider¹
Adriana Dragone Silveira²
Ana Lorena Bruel³

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende analisar o Programa Bolsa Família (PBF) e sua relação com a garantia do direito à educação por meio do acompanhamento dos estudantes vinculados ao Programa Bolsa Família ao longo do ano de 2017 em todo território nacional. Tem-se como objetivo desvelar, ainda que de forma inicial, um pouco da realidade do acompanhamento dos estudantes, quantos são os estudantes acompanhados, sua idade, sua situação frente ao programa, sua condição frente ao cumprimento ou não da condicionalidade.

Tem-se como premissa que participação no PBF se constitui como um critério inegável da condição de pobreza vivenciada pela população, uma vez que são atendidas famílias que sobrevivem com uma renda per capita de até R\$ 77,00 por mês. Ainda que a renda não

- 1 Professora do Departamento de Planejamento e Administração escolar da UFPR. Atuou como pesquisadora no Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social nessa Universidade. E-mail: gabis0905@gmail.com
- 2 Professora do Departamento de Planejamento e Administração escolar da UFPR. Atuou como coordenadora no Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social nessa Universidade. E-mail: adrianadragone@yahoo.com.br
- 3 Professora do Departamento de Planejamento e Administração escolar da UFPR. Atuou como supervisora pedagógica no Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social nessa Universidade. E-mail: analorena.brue@gmail.com

seja a única dimensão da pobreza, é um fator de extrema relevância para compreender as condições desse grupo da população. É preciso considerar também outras dimensões, como a inserção no mercado de trabalho por meio de empregos informais, a ausência de proteção social e dificuldade de acesso aos serviços públicos, condições precárias de moradia e de transporte, condições insuficientes de alimentação e atenção à saúde, acesso às escolas com as condições mais precárias (FAHEL, *et. al.*, 2012; SEN, 2011; 2012).

O crescimento e o aprofundamento dos programas de renda mínima no Brasil a partir de 2004 procura enfrentar a pobreza, por meio de uma ação do Estado, para garantir uma renda mínima como um dever público e coletivo, no sentido de não responsabilizar exclusivamente os indivíduos pela escassez de recursos básicos para a sua sobrevivência, e sim tratando a pobreza como um problema gerado pela distribuição da riqueza na sociedade capitalista. O PBF institui-se no Brasil neste contexto, mas não sem contrassensos na sociedade. Nesse sentido, para a análise do PBF compartilha-se da visão de Sen (2011), quando esse afirma que “O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisas que pouco de nós esperamos-, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar” (p. 9).

Em sua implementação o Programa estabeleceu condicionalidade às famílias para o recebimento do benefício a qual é discutida no contexto de concepção de cidadania e cruzamentos de direitos que são autônomos entre si (TELES; STEIN, 2013), no qual Zimmerman (2006), por exemplo, destaca o conflito entre as condicionalidades e o direito básico à alimentação. Esta posição não é ignorada no contexto desta pesquisa, no entanto reconhece-se que o PBF tem mantido um mantido um grande número de estudantes nas escolas, trazendo reflexos para a trajetória dos estudantes e contribuindo para a garantia do direito à educação, no seu aspecto de acesso e permanência no sistema educacional.

No que tange à realização do direito à educação, considera-se a matrícula e a frequência como dois elementos básicos, mas é importante ressaltar que não são suficientes. Uma educação com qualidade, que permita o estímulo à “emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, como define o art. 4 do PBF, exige o acesso e a permanência em escolas que ofereçam boas condições de ensino e aprendizagem. Outros estudos já demonstraram que a realidade mostra situação inversa, com a concentração dessa população em escolas que não oferecem as condições necessárias e suficientes para a realização de uma educação com qualidade (SILVEIRA; SCHNEIDER, 2017).

Assim, a seleção da população que é atendida pelo Programa e como se dá seu percurso escolar são o foco central desse estudo, analisando que a permanência e sua situação frente ao programa e conjuntamente ao cumprimento da condicionalidade são partes da garantia do direito à educação, questão que vai ser mais detalhada no próximo tópico.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O DIREITO À EDUCAÇÃO

O direito à educação no Brasil, em termos de declaração na legislação, pode ser considerado um dos mais avançados (CURY, 1998), pois é considerado como direito de todos, de oferta gratuita, estabelecido um rol de deveres do Estado para a sua garantia, atribuições de competências aos entes federativos e ainda previsão de vinculação orçamentária mínima para o seu financiamento. Todavia, os desafios para a efetivação plena desses direitos são constantes na política brasileira, ainda que nas últimas duas décadas se constatem avanços. De acordo, com a Pnad/IBGE (2015) encontravam-se fora da escola os seguintes números de crianças e adolescentes por faixa etária: de 6 a 10 anos 122.295, de 11 a 14 anos 307.306, de 15 a 17 anos 1.543.713, sendo os mais excluídos: negros, residentes na zona

rural, pobres e aqueles cujos pais têm baixa ou nenhuma escolaridade. Além do alto número de crianças e adolescentes fora da escola, 18,6⁴ apresentam distorção idade/série (INEP, 2017), sendo este um forte fator contributivo para a evasão e abandono escolar.

A obrigatoriedade do ensino, compreendida como compulsoriedade, implica em duplo dever: ao Estado em garantir a todos e aos pais em matricular e acompanhar a frequência e o aproveitamento escolar dos filhos. Com a Emenda Constitucional nº 59/2009 (art. 208) altera-se da etapa - ensino fundamental - para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, sendo esta obrigatoriedade implementada progressivamente até 2016.

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer o ensino obrigatório como dever do Estado em primazia ao dever da família também definiu que este é “direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, art. 208, § 1º), compreendido como uma norma jurídica que assegura a todo cidadão o poder para exigir o cumprimento da lei e ao Estado a obrigação de promovê-lo conforme determina a norma (DUARTE, 2004; SILVEIRA, 2012). O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua “oferta irregular” importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988, art. 208, § 2º).

Para exigir o cumprimento da educação obrigatória a LDB estabelece que qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou legalmente constituída e ainda o Ministério Público poderão acionar o Estado e tendo legitimidade para peticionar no Poder Judiciário (art. 5º). Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir a oferta do ensino obrigatório esta poderá ser imputada por crime de responsabilidade (art. 5º, §4º).

4 A taxa de distorção idade/série é calculada pelo INEP e tem como base a série e a idade considerada adequada para cursar a mesma. O cálculo considera com distorção idade/série o aluno que apresenta idade igual ou superior há dois anos daquele esperada para a série (INEP, 2004).

No cumprimento dos deveres do Estado para com a educação obrigatória, a LDB estabelece, o poder público, considerando sua esfera de competência deverá: recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; fazer a chamada pública; e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (art. 5º, §1º).

Para o cumprimento do duplo dever da obrigatoriedade o ECA estabelece que os “dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental deverão comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos, reiteração de faltas justificadas e de evasão escolar e elevados níveis de repetência (BRASIL, 1990, art. 56). Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) reforça que os estabelecimentos de ensino têm a incumbência de “Informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola” (BRASIL, 1996, art. 12, inciso VII) e notificar o Conselho Tutelar, o juiz competente e o representante do Ministério Público a relação de faltas acima de 50% do percentual permitido em lei” (BRASIL, 1996, art. 12, inciso VIII)

Quando analisada a legislação pertinente ao direito à educação e os respectivos direitos do Estado e também dos pais devemos considerar que declarar os direitos é um importante aspecto para a sua garantia, todavia as condições reais da sociedade para a sua efetivação precisam ser consideradas, como os contextos históricos, sociais, econômicos e culturais de nosso país que é permeado por fortes desigualdades e que se refletem no acesso e permanência na educação. Desta forma, compreender o direito à educação e a ação do Estado para a sua garantia significa muito mais que garantir a vaga, o acesso em uma instituição educação, devendo o Estado no cumprimento dos seus deveres garantir uma educação de qualidade. Ações essas que precisam garantir a redução da desigualdade, afinal

Sem abordagens que visem à equidade, a Educação pode acentuar desigualdades e privações existentes na Educação. [...] Princípios de justiça social e igualdade são de importância perene em termos das bases não só para diminuir a crescente fissura entre ricos entre ricos e pobres e para a utilização da Educação para o bem comum. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 25)

Outro aspecto relevante para este debate é a constatação de invisibilidade sofrida pela população mais pobre, que dificulta a garantia do direito. Os sistemas de ensino, muitas vezes, não conseguem organizar políticas que atendam às especificidades dessa população, pois conhecem pouco da situação dessas famílias, suas demandas e necessidades. A invisibilidade desses estudantes para os sistemas de ensino pode concorrer para o acirramento das dificuldades vivenciadas, para a não frequência escolar e com ela o abandono e a evasão escolar.

Ressalta-se aqui que a baixa frequência, o abandono e a evasão são considerados como faces do fracasso escolar, ou seja, como a incapacidade do sistema de ensino para garantir a permanência dos estudantes na escola. Considera-se fundamental a superação da perspectiva que imputa aos indivíduos, vítimas do fracasso escolar, a responsabilidade ou culpa pela situação de abandono ou evasão. Assim, o fracasso escolar precisa ser compreendido e combatido como um problema social e como uma questão de política pública (BORJA; MARTINS, 2014).

METODOLOGIA

A presente pesquisa utiliza como fonte para a análise do acesso e da permanência dos estudantes o Banco de dados que do Sistema Presença, mais especificamente aquele que congrega os registros de frequência dos estudantes vinculados ao PBF, ou seja, que faz o acompanhamento da condicionalidade.

O acompanhamento da condicionalidade no âmbito da Educação é realizado desde 2006 para os beneficiários de 6 a 15 anos e desde 2008 para os de 16 e 17 anos pelo Sistema Presença. Esse sistema foi elaborado para realizar o acompanhamento da frequência dos beneficiários do Programa Bolsa Família que possuem entre 6 a 17 anos. Nesse sistema informa-se o estudante cumpriu a condicionalidade, que é a frequência mensal igual ou superior a 85% das aulas e para os estudantes de 16 e 17 anos deve 75% de frequência em cada mês.

O registro da frequência dos estudantes é de responsabilidade do Ministério da Educação que o realiza em parceria com os Estados e os Municípios, por meio de suas Secretarias de Educação, bem como das Escolas que possuem estudantes beneficiários e condições para realizar o registro da frequência.

O sistema conta com os seguintes perfis para acesso: coordenador estadual da frequência escolar, operador estadual auxiliar, operador municipal máster, operador municipal auxiliar, diretor escolar, operador diretor escolar estadual, operador Secad, administrador técnico, MEC máster, documentador, MDS, operador da Controladoria-Geral da União e operador do Ministério Público. (SANTOS JUNIOR, FERREIRA, SANTOS, 2013, p. 3)

Os Estados e Municípios têm um papel central nessa política, que é organizada de forma descentralizada e intersetorial, pois é no âmbito local que se realiza a coleta de informações sobre a frequência nominal dos estudantes em situação de pobreza ou extrema pobreza.

De acordo com o Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (MDS, 2015), a organização do fluxo para o registro do Sistema Presença inicia-se no âmbito municipal com a vinculação das famílias ao Cadastro Único, a partir desse cadastro o MDS define o público a ser acompanhado pela frequência escolar (crianças e adolescentes de

6 a 17 anos) e encaminha ao Ministério da Educação que insere tais informações no Sistema Presença para acesso pelos municípios. O operador municipal deve imprimir as listas dos alunos beneficiários e encaminhar as escolas para que preencham com informações sobre a frequência dos estudantes beneficiários.

No âmbito escolar, os profissionais devem acompanhar e registrar a frequência, o registro pode ser feito preenchendo a planilha e reenviando ao operador municipal que a insere no sistema, ou pode ser inserida por um operador na escola (que pode ser o diretor ou pessoa por ele designada). De acordo com o relatório de usuários do sistema presença, 21.268 diretores escolares atuando como operadores do PBF, o que não chega a representar 15% de escolas⁵ que contam com beneficiários, sendo, portanto o operador municipal (coordenador) responsável por completar os dados no sistema.

As informações do Sistema Presença que permitem o acompanhamento da frequência escolar são coletadas a cada bimestre, resultando em cinco (5) arquivos anuais que contêm informações referentes aos meses de fevereiro a novembro, excluído apenas os meses de férias escolares (janeiro e dezembro), no quadro abaixo se detalha a organização dos meses de coleta e sua periodização.

Quadro 1 – meses e período de coleta das informações do programa bolsa família

Meses	Período de coleta
Fevereiro e Março	Abril
Abril e Maio	Junho
Junho e Julho	Agosto
Agosto e Setembro	Outubro
Outubro e Novembro	Dezembro

Fonte: MEC/SECADI (2017).

5 A informação do número de escola é referente aos dados de maio de 2015.

O sistema presença representa uma inovação no acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de pobreza ou extrema pobreza, por meio dele

[...] é possível saber o motivo da baixa frequência de qualquer aluno da base de acompanhamento (aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes). A apropriação dessas informações é de extrema valia para a formulação de políticas públicas de enfrentamento de situações de abandono e evasão escolar e acionamento da rede de proteção à infância [...]. (CURRALERO, 2010, p. 163)

A partir desse sistema, são gerados diversos arquivos resultantes das coletas da frequência dos estudantes, para fins dessa pesquisa, utilizou-se o banco denominado, pelo MDS/MEC como CONDEDU, o qual reúne informações sobre as condicionalidades da Educação, tal banco contem as seguintes informações:

Quadro 2 – variáveis que compoem o banco condedu do sistema presença

Variável	Descrição
Número da linha	Identifica a quantidade de beneficiários no ano e no mês respectivo
Tipo de registro	Caracteriza a informação como referente à frequência do aluno
NIS do aluno	Refere-se ao código do estudante beneficiário do programa Bolsa Família, enquanto este estudante for beneficiário ele será identificado por esse código.
Data de nascimento do aluno	Informa o ano, mês e dia que o aluno nasceu
INEP Escola	Código da escola que o aluno beneficiário pertence
Série	Indica qual ano o aluno está cursando;

Situação do aluno	Indica se o aluno é ativo, se não conta com informação da escola, se o aluno não estuda porque o município não tem oferta educacional referente à série/ano que deveria estar cursando;
Frequência do primeiro mês	Identifica a frequência em um dos meses coletados
Motivo baixa frequência primeiro mês	Discrimina o motivo da baixa frequência
Submotivo baixa frequência primeiro mês	Especifica ainda mais o motivo da baixa frequência – informação disponível somente a partir de 2013
Frequência do segundo mês	Identifica a frequência em um dos meses coletados
Motivo baixa frequência segundo mês	Discrimina o motivo da baixa frequência
Submotivo baixa frequência segundo mês	Especifica ainda mais o motivo da baixa frequência – informação disponível somente a partir de 2013

Fonte: MEC/MDS (s/d)

Como o objetivo é fazer uma análise dos estudantes ao longo de um ano, 2017 especificamente, foi necessário o cotejamento dos 5 bancos de dados, o que resultou em um banco de dados com informações de todos os meses de coleta. A análise proposta nesse trabalho pode ser definida como quantitativa ao passo que utiliza de dados e análises estatísticas para aferir o objeto analisado, tal opção vai de encontro a elucidação de Gatti (2004) sobre a utilização de dados educacionais, para ela [...] é inegável que, sem dados de natureza quantitativa, muitas questões sociais/educacionais não poderiam ser dimensionadas, equacionadas e compreendidas, algumas não seriam mesmo levantadas (p. 26).

Sendo assim, pode-se dizer que o uso de instrumento quantitativo é indispensável para compreender uma realidade, sendo se suma importância que antes de analisar as especificidades, se possam conhecer as políticas, ações e características mais gerais de uma determinada ação ou política pública.

ESTUDANTES BENEFICIÁRIOS DO PBF EM 2017

Analisar quem são os estudantes acompanhados ao longo do ano, compreender sua movimentação no âmbito escolar é primeiro passo no sentido da garantia do direito à educação, principalmente pois esses, representam, uma parcela da população escolar que historicamente teve seu direito negado, e cuja permanência no sistema escolar, muitas vezes, é sinônimo de resistência.

Um primeiro mapeamento dos estudantes beneficiados, em cada período de coleta, indica que o número de estudantes é variável, bem como a situação em relação ao acompanhamento. O Programa Bolsa Família define a situação dos estudantes a partir de 4 categorias: ativo, que é o estudante que está matriculado em uma determinada escola e, portanto, acompanhado regularmente pelo programa; aluno em escola sem INEP⁶, que segundo definição é uma escola que não tem código do Inep; aluno não localizado no município e por fim, aluno que não frequenta a escola por falta de oferta ou atendimento educacional para a etapa ou modalidade que está cursando. A tabela abaixo apresenta a situação dos beneficiários vinculados ao PBF em cada um dos 5 períodos de coleta.

6 Têm-se como hipótese que o PBF refira-se a escolas que deixaram de funcionar, ou escola que foram criadas naquele ano e, portanto, só vão compor a base do Censo Escolar a partir de maio (data de coleta do Censo), pois em tese todas as escolas públicas e privadas no Brasil tem um código INEP o qual é utilizado pelo Censo Escolar para coleta de informações sobre as mesmas.

Tabela 1 – situação dos estudantes vinculados ao PBF por período de coleta, Brasil, 2017

Meses	Número de estudantes	Ativo	Escola sem INEP	Não localizado no município	Inexistência de atendimento ed.
Fev e Março	15.600.802	13.540.282	310.913	1.363.845	385.762
Abril e Maio	15.176.769	13.051.453	262.816	1.475.560	386.940
Junho e Julho	15.235.935	13.157.358	243.788	1.431.601	403.188
Agosto e Set	14.780.505	13.483.237	213.084	848.061	236.123
Out e Nov	14.552.186	13.486.971	199.690	664.229	201.296

Fonte: Sistema Presença (2017)

Nota-se que o total de estudantes vinculados diminuiu em 1.048.616 sendo que a maior redução se encontra justamente dentre os não localizados no município, representando 51,3% de queda, seguido pela inexistência de atendimento educacional com 47,2%, alunos em escolas sem INEP 35,77% e os alunos ativos cuja diminuição é de menos de 0,39%. Cabe ressaltar que nos últimos anos vem diminuindo o número de estudantes acompanhados no Programa como um todo, reflexos da diminuição da importância no que se refere a própria política dentro da agenda mais ampla.

A grande diminuição dos estudantes não localizados, mostra uma importante ação do MEC e do MDS no sentido de os localizarem, inclusive há documentos orientadores para a sua busca ativa.

A maior parte dos beneficiários que são identificados como “não localizados” passa poucos períodos nessa situação. São normalmente crianças e adolescentes que estão mudando de escola e que demoram algum tempo para terem a informação do novo vínculo escolar informada no Sistema Presença/MEC. Há também um trabalho importante realizado pelas

equipes municipais da educação durante os períodos de acompanhamento da frequência bem como a utilização de dados do Censo Escolar para identificação de escola de alunos na situação de “não localizado”. No entanto, mesmo após alguns períodos de acompanhamento, há beneficiários que permanecem na situação de “não localizado”. (SENARC/SNAS/MDS e SECADI/MEC, 2018, p. 1)

Cabe ressaltar que o número de estudantes diminui ao longo dos períodos de coleta, especialmente pela diminuição dos não localizados, essa é uma questão que mostra que o programa é eficaz no sentido de só permitir a permanência no programa de estudantes que frequentam a escola. Porém, lança a preocupação da invisibilidade desses para a política educacional e para a assistência social, porque eles não estão mais frequentando a escola e tampouco são beneficiários do PBF, o que, provavelmente, só acentua sua condição de exclusão social, culpabilizando o sujeito pela sua condição. É preciso que as políticas educacionais atentem que “[...]existem precondições “sociais” para o sucesso supostamente “individual” (SOUZA, 2009, p.22).

Outro ponto que merece destaque refere-se à inexistência de atendimento ou oferta educacional, apesar do número de alunos nessa situação ser pequeno se comparado ao montante do Programa, em termos de política educacional ele demonstra a falta de efetividade na garantia do direito à educação, ferindo o preceito constitucional do acesso à educação para todos. A negação do acesso à educação é a primeira barreira que precisa ser vencida visando à plena realização dos dispositivos legais, especialmente porque se entende que a instrução é um elemento essencial no exercício da cidadania e da democracia. Afinal

Quando o direito à educação é garantido, opera como um multiplicador, fortalecendo o exercício de todos os direitos e de todas as liberdades individuais. Quando o direito à educação é negado, priva as pessoas (senão de todos) direitos e liberdades. (TOMASEVSKI, 2006, p. 71)

A maior parte dos estudantes tem seu direito a vaga garantido, o que é o primeiro passo no sentido da efetivação da educação como direito. Porém como o objetivo principal é analisar a movimentação dos estudantes ao longo do ano de 2017, realizou-se o cotejamento dos dados dos cinco períodos de coleta, no qual se encontra um total de 16.757.990 vínculos, o que significa que ao longo dos meses alguns estudantes foram sendo inseridos e outros vão sendo desligados do programa. O desligamento tem relação direta com a diminuição do número de alunos em escolas sem INEP e principalmente em alunos não localizados no município.

Ao observar o número de estudantes segundo período de coleta é perceptível que a maior parte deles se mantêm ao longo dos 5 períodos de levantamento de frequência, sendo que o um número bem pequeno (3,7%) de estudantes foi acompanhado apenas uma vez ao longo do ano (TABELA 2).

Tabela 2 – número e percentual de estudantes segundo período que foram acompanhados pelo PBF, Brasil (2017)

Acompanhamento da condicionalidade	Número	%
Cinco períodos	13.017.148	77,7
Quatro períodos	1.172.626	7,0
Três períodos	1.061.623	6,3
Dois períodos	878.491	5,2
Um período	628.102	3,7

Fonte: Sistema Presença (2017).

Ao analisar mais detalhadamente o acompanhamento dos estudantes, percebe-se que a maior parte deles tem um acompanhamento regular, ou seja, sem interrupções. Contudo, 2,9% deles têm seus acompanhamentos interrompidos em algum momento (TABELA 3) e depois retornam, tais estudantes, provavelmente são estudantes não localizados por mais de três, quatro ou cinco períodos consecutivos e que, portanto, são bloqueados e só retornam ao sistema após a atualização dos dados pela família (SENARC/SNAS/MDS e SECADI/MEC, 2018). A ação de bloqueio temporário foi uma das formas encontradas pelos executores da política visando diminuir o número de estudantes não localizados no município. Cabe lembrar que o não cumprimento da condicionalidade por situações não justificáveis também pode levar a suspensão do benefício.

Tabela 3 – meses, número e percentual de estudantes segundo período que foram acompanhados pelo PBF, Brasil (2017)

Meses de Coleta	Frequência	Percentual
02_03	377.083	2,3
02_03_04_05	352.602	2,1
02_03_04_05_06_07	882.924	5,3
02_03_04_05_06_07_08_09	486.664	2,9
02_03_04_05_06_07_08_09_10_11	13.017.148	77,7
02_03_04_05_06_07_10_11	44.943	,3
02_03_04_05_08_09	367	,0
02_03_04_05_08_09_10_11	30.683	,2
02_03_04_05_10_11	11.722	,1
02_03_06_07	23.424	,1
02_03_06_07_08_09	15.271	,1
02_03_06_07_08_09_10_11	300.218	1,8
02_03_06_07_10_11	1.146	,0
02_03_08_09	477	,0
02_03_08_09_10_11	19.131	,1
02_03_10_11	36.999	,2
04_05	7.316	,0
04_05_06_07	15.428	,1
04_05_06_07_08_09	15.115	,1
04_05_06_07_08_09_10_11	310.118	1,9
04_05_06_07_10_11	764	,0
04_05_08_09	7	,0
04_05_08_09_10_11	736	,0
04_05_10_11	232	,0
06_07	3.702	,0
06_07_08_09	4.455	,0

06_07_08_09_10_11	114.447	,7
06_07_10_11	168	,0
08_09	20.969	,1
08_09_10_11	444.699	2,7
10_11	219.032	1,3
Total	16.757.990	100,0

Fonte: Sistema Presença (2017)

Ao analisar a tabela acima é interessante observar que a maior parte dos estudantes se mantêm em todos os meses de coleta (77,7%), ao somarmos a esses, os estudantes que tem dois ou mais períodos de coletas contínuo (ou seja, sem interrupções entre as coletas), o percentual chega a 82,9%, o que representa 13.886.412 acompanhados em mais de dois meses, demonstrando eficiência do programa no acompanhamento dos beneficiários. Cabe considerar também que alguns estudantes com períodos de coleta inferior a 5 podem continuar a ser acompanhados ao longo do próximo ano, por exemplo, um estudante que foi inserido no sistema em agosto tem ao final de 2017 apenas dois períodos de acompanhamento naquele ano, mas provavelmente mantendo-se no PBF no próximo ano.

Ao analisar a idade dos estudantes, percebe-se que a maior parte dos estudantes acompanhados está na faixa etária de 6 a 15 anos cuja condicionalidade de frequência exigida é de 85%. Tanto naquela faixa etária como na do benefício jovem (16 a 18 anos) o percentual de jovens acompanhados nos cinco períodos de coleta é maior que os demais como é perceptível na tabela abaixo.

Tabela 4 – número e percentual de estudantes segundo período que foram acompanhados pelo PBF segundo faixa etária, Brasil (2017)

	1 período	2 períodos	3 períodos	4 períodos	5 Períodos
De 6 a 15 anos	372.140	669.308	746.754	693.997	10.370.472
Percentual	2,9	5,2	5,8	5,4	80,7
16 anos ou mais	255.962	209.183	314.869	478.629	2.646.676
Percentual	6,6	5,4	8,1	12,3	67,8

Fonte: Sistema Presença (2017)

A ausência de muitos desses estudantes em alguns períodos de coleta, pode ter relação com o término do EM, com o desligamento do programa pela idade, mas também, com motivos que levam esses estudantes a desistir da escola, ou com as dificuldades em conciliar trabalho e escola. Muitos desses estudantes encontram

[...] dificuldade de articular os tempos de viver, sobreviver, trabalhar e os tempos de escola. Correm contra o tempo, têm de escolher entre tempos tão vitais. A escola tem seus tempos rígidos, predefinidos, enquanto os tempos da sobrevivência, do trabalho são imprevisíveis. (ARROYO, 2004, p. 187)

Observando como se distribuem os estudantes, percebe-se que 1,2% desses estudantes tiveram mudanças de estados, 5,5% não possuem código da escola, logo, sua identificação por meio do banco utilizado não é possível e 93,3% deles mantiveram-se nos seus estados. Apesar de percentual o número de estudantes que mudam de estado não ser tão grande ele representa 200.835 famílias que se deslocaram entre estados. A análise entre escolas e mesmo entre municípios, com certeza indicaria números ainda maiores. O deslocamento em períodos letivos pode representar dificuldades ao processo de continuidade de estudos, a adaptação à nova escola, etc.

Um dos grandes objetivos do PBF é a garantir o direito à educação por meio da frequência escolar, por isso, uma das questões importantes a considerar quando se pensa nos estudantes beneficiários refere-se justamente ao cumprimento ou não da condicionalidade. O MEC “classifica” o não cumprimento da condicionalidade em 4 categorias, sendo a primeira definida como Baixa Frequência que engloba questões de saúde, suspensão escolar, fatores que impedem o deslocamento/ acesso do aluno à escola, vulnerabilidade social, trabalho, desinteresse/ abandono. A segunda trata de situações coletivas e são assim denominadas porque atingem todos os estudantes da escola e, não são consideradas como baixa frequência e nem trazem riscos ao recebimento do benefício, dentre essas situações se podem citar: greve, férias, falta de merenda escolar, etc. A categoria outros registros são aplicadas aos estudantes que já concluíram o EM e aqueles cuja matrícula se dá na modalidade de Educação de Jovens e Adultos semipresencial, que nesse sentido, cuja frequência à escola se dá de forma diferenciada. Por fim, os beneficiários sem vínculo são aqueles que não estão matriculados em nenhuma escola, seja por falta de atendimento escolar, transporte ou ainda por transferência pendente por mais de 4 meses.

Ao analisar os estudantes em 2017, com um período de coleta e cinco períodos⁷, nos diferentes meses⁸, é perceptível que a maior parte dos estudantes tem cumprido a condicionalidade, sendo que esse percentual é superior dentre os estudantes que foram acompanhados os cinco períodos (Tabela 5), além disso, ele é maior nos dois últimos meses de coleta. Tal situação pode indicar que os estudantes que não cumprem a condicionalidade acabam sendo suspensos e/ ou retirados do programa, contudo, tal situação precisa ser mais

7 A análise apenas dos estudantes acompanhados 1 período e 5 se dá apenas por uma questão de recorte, tendo em vista que a análise mais pormenorizada seria inviável no escopo desse artigo.

8 Tal registro é feito por mês, contudo optou-se por selecionar apenas um mês por período de coleta, haja vista a pouca variação entre eles, selecionou-se o mês inicial e final de coleta (fevereiro e novembro) e o segundo mês de cada coleta (maio que é o mês referência para o Censo Escolar).

investigada, visando entender e agir sobre as causas da baixa frequência e mesmo do que impede esses estudantes de frequentarem a escola sobre o risco de penalizar aqueles cuja situação já é mais vulnerável. Oliveira (2007) atenta para do avanço na ampliação do acesso, da permanência e da conclusão escolar mesmo para camadas antes excluídas da escola, contudo mostra que os “Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, [...] permaneçam como os setores mais excluídos” (p. 682).

Tabela 5 - situação do registro de frequência dos estudantes que acompanhados em um e nos cinco períodos de registro de frequência pela PBF por meses selecionados, Brasil (2017)

	Períodos de coleta	Cumpre condicionalidade	Baixa Freq	Situações Coletivas	Outros Registros	Sem Vínculo	Sem freq
Fev	Um	217.799	8.059	3.522	51.703	43.920	52.080
		57,8	2,1	0,9	13,7	11,6	13,8
	Cinco	687.963	24.577	13.209	129	15.778	120.852
		79,8	2,8	1,5	0	1,8	14
Mai	Um	4.098	271	8	16	136	2787
		56,0	3,7	0,1	0,2	1,9	38,1
	Cinco	660.366	41.933	1.010	207	13.005	155.887
		75,7	4,8	0,1	0	1,5	17,9
Jul	Um	2.537	114	19	22	116	894
		68,5	3,1	0,5	0,6	3,1	24,1
	Cinco	877.993	36.576	9.497	6.595	21.305	189.977
		76,9	3,2	0,8	0,6	1,9	16,6
Set	Um	13.388	707	105	39	551	6179
		63,8	3,4	0,5	0,2	2,6	29,5
	Cinco	900.504	57.862	4.054	928	15.898	148.437
		79,9	5,1	0,4	0,1	1,4	13,2
Nov	Um	174.051	7.475	429	161	2797	34119
		79,5	3,4	0,2	0,1	1,3	15,6
	Cinco	570.004	30.267	1.145	315	7.292	76.939
		83,1	4,4	0,2	0	1,1	11,2

Fonte: Sistema Presença (2017)

Como se pode perceber, a maior parte dos estudantes cumpre a condicionalidade, são poucos os estudantes em situação coletivas e outros registros, bem como sem vínculo escolar. Entende-se que no caso da baixa frequência e nas situações coletivas, essas questões precisam ser detalhadas investigadas e alvo de políticas públicas, pois gravidez, problemas de saúde, desmotivação são questões de políticas públicas e devem ser objeto da ação do estado, não podendo ser simplesmente tratada como problema do sujeito, inclusive incidindo sobre a transferência dos recursos do PBF, afinal

[...]a busca por um patamar mínimo de igualdade, não apenas jurídica mas também material e efetiva – grande bandeira dos direitos sociais –, exige uma posição ativa do Estado no que se refere à proteção de direitos, pois o que se pretende é criar, por parte dos Poderes Públicos, condições concretas de vida digna. (DUARTE, 2004, p.114)

É importante considerar que, estudos anteriores mostraram que uma das justificativas mais presentes pela escola para a ausência dos jovens a escola se refere ao desinteresse ou desmotivação, porém aqui cabe uma discussão sobre qual seria o papel da escola. A escola não tem como uma de suas funções é despertar o interesse dos jovens questionar-se quais motivos a tornam tão desinteressantes, olhar a trajetória dos estudantes é também olhar como a escola se comporta frente a ele.

Além da materialização de um direito, o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias contribui para redução da pobreza entre gerações. No caso do poder público elas estimulam a ampliação da oferta de serviços e monitoram as políticas públicas executadas, de modo a identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social para que a elas sejam dirigidas ações específicas. (SANTOS, LICIO, 2011, p. 2)

O mesmo pode-se dizer dos estudantes sem frequência que, em geral, referem-se aqueles que estão em escolas sem INEP ou não localizados no município, provavelmente, muitos deles, em transferência de escola. Cabe destacar que ao analisar o mês de novembro considerando todos os estudantes acompanhados, independente do período de coleta, esse percentual cai para 6,4%.

Os beneficiários não localizados na educação são aqueles em que o poder público implementou ações de busca desses alunos mas não conseguiu encontrá-los com base nos registros de que dispunha. Para estes, além da ausência de informação da frequência (sic), não há a informação da escola em que o beneficiário estuda. (SANTOS, LICIO, 2011, p.6)

A maior parte desses estudantes tem entre 16 e 17 anos, idade em que muito estudantes acabam deixando a escola, especialmente aqueles com grande taxa de distorção idade/série, novamente impondo a necessidade de ampliar a ação de intersectorialidade proposta no PBF para outras políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço empreendido nesse artigo, ainda que inicial, busca desvelar a importância do PBF para garantia da frequência da maior parte dos estudantes beneficiários, 11.617.891 estudantes apenas no mês de novembro de 2017 (89,9% dos vinculados), reforçando o impacto positivo da condicionalidade na permanência de crianças e adolescentes na escola já demonstrada por outros estudos como o de Fahel, França e Moraes (2011). Ao mesmo tempo busca traçar um olhar diferente elucidando como se comportam os estudantes ao longo de um ano.

Fatores como composição das escolas e submotivos de baixa frequência precisam ser melhor investigados, a transição entre as

escolas e mesmo entre as cidades e estados, tais questões demandam estudos pormenorizados que uma abordagem quantitativa não é capaz de perceber, mas que joga luz sobre os locais para os quais cabe direcionar o olhar, afinal tem-se o entendimento de que

O dever do Estado, em particular, não se esgota no oferecimento e financiamento final da Educação, pelo contrário; deve prover todos os meios necessários para que o direito esteja a todos disponível, seja acessível, adequado às necessidades sociais e adaptado às necessidades dos indivíduos. (RANIERE, 2013, p. 80)

O PBF tem sido um importante mecanismo de auxílio na permanência dos estudantes na escola, na sua busca e acompanhamento mais ativo, contudo, tais ações precisam ser ampliadas especialmente visando o olhar sobre os estudantes mais vulneráveis, uma vez que

A efetivação do direito à Educação é eclipsada pela marginalização e exclusão na Educação. [...] A pobreza é o maior obstáculo para a efetivação do direito à Educação. [...] Os princípios da justiça social e da equidade são de incessante importância como vetores das ações estatais para a completa efetivação do direito à Educação como um direito humano fundamental. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 24)

Sendo assim, reforça-se a importância do acompanhamento dos estudantes vinculados ao Programa Bolsa Família, sua situação, o cumprimento ou não da condicionalidade, a ausência de informações sobre sua escolaridade, bem como, os motivos que os levam a não estar na escola, afinal, eles são questões de política pública, que envolvem a educação e outros setores para a proteção integral da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

- ARROYO, M. *Imagens Quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BORJA, I. M. França de Souza; MARTINS, Alcina Manuela de Oliveira; Evasão escolar: desigualdade e exclusão social. *Revista Liberato*, Novo Hamburgo, v. 15, n. 23, p. 01-10, jan./jun. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da criança e do adolescente*. Brasília: DF, 13 de jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/07/12.
- _____. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: DF, dez. 1996.
- CURY, C. R. J.. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Volume II. Brasília: MEC, 1998.
- DUARTE, C. S.. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 18 (2), p. 113-118. 2004.
- FAHEL, M., et. al. O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional: análise da matrícula escolar. *SER Social*, Brasília, v. 14, n. 30, p. 98-126, jan./jun. 2012
- FAHEL, M.; FRANÇA, B. C.; MORAES, T.. O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. N. 2, p. 4-35, Julho-Dezembro, 2011.
- GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. *Revista Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, 2004.
- INEP. Dicionário de indicadores educacionais. Brasília: INEP, 2004.
- _____. *Taxa de Distorção Idade-Série - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2017*. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 10/08/2018.
- OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*. São Paulo, v. 28, p. 661-690, 2007.
- RANIERI, N. B. S. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. IN: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva 2013.
- SANTOS, R. L. A. dos; LICIO, El. C. Resultados e desafios do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. *IV Congresso de Gestão Pública*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_37-130_131_132.pdf. Acesso em: 14/03/2018.

- SEN, A.. *Desigualdade reexaminada*. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2012.
- _____. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann e Ricardo D. Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2011.
- SISTEMA PRESENÇA 2017. *CONDEDU 2017*. MDS/MEC. Disponível em: <http://presenca.mec.gov.br>. Acesso em: 10/01/2018.
- SILVEIRA, A. D. e; SCHNEIDER, G.. Política educacional, pobreza e educação: retrato do atendimento aos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família no Paraná. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, Edição Especial n. 2, p. 113-130, set. 2017.
- SILVEIRA, A. D.. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. *Revista Brasileira de Educação* (Impresso), v. 17, p. 353-497, 2012.
- SOUZA, J.. Introdução. In: SOUZA, Jêsse. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 15 -28.
- TELES, A e STAIN, R. H. Programas de transferências de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso? In: YANNOULAS, Silvia Cristina (Coord.). *Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília: Liber Livro, 2013.
- TOMASEVSKI, K. Por que a educação não é gratuita? In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (Org.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006.
- VIEIRA, O. V. ALMEIDA, E. M. Direito, Educação e transformação. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva 2013.
- YANNOULAS, S. C.. Literatura recente sobre uma antiga problemática. In: _____. (Coord.). *Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília: Liber Livro, 2013.
- ZIMMERMANN, C. Los Programas Sociales desde la óptica de los derechos humanos: el caso del bolsa familia del gobierno Lula en Brasil. *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*. Número 4, año 3, 2006, p. 146-160. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180664452006000100009&script=sci_arttext&tlng=es Acesso em: 23/07/2015.

