

O PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA
E OS SEUS IMPACTOS NA
REDUÇÃO DO ABANDONO
ESCOLAR, NO
ENSINO MÉDIO



TEREZINHA CÉLIA DE SOUSA ARAÚJO

O PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA
E OS SEUS IMPACTOS NA
REDUÇÃO DO ABANDONO
ESCOLAR, NO
ENSINO MÉDIO



TEREZINHA CÉLIA DE SOUSA ARAÚJO

AURUM EDITORA LTDA – 2026

Curitiba – Paraná - Brasil

EDITOR CHEFE

Lucas Gabriel Vieira Ewers

AUTORA DO LIVRO

Terezinha Célia de Sousa Araújo

EDIÇÃO DE TEXTO

Stefanie Vitoria Garcia de Bastos

EDIÇÃO DE ARTE

Aurum Editora Ltda

IMAGENS DA CAPA

Freepik, Canva.

BIBLIOTECÁRIA

Bruna Heller

ÁREA DE CONHECIMENTO

Ciências da Educação

Copyright © Aurum Editora Ltda

Texto Copyright © 2026 Os Autores

Edição Copyright © 2026 Aurum Editora
Ltda



Este trabalho está licenciado sob uma
licença Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International License.

A responsabilidade pelo conteúdo, precisão e veracidade dos dados apresentados neste texto é inteiramente do autor, não refletindo necessariamente a posição oficial da Editora. O trabalho pode ser baixado e compartilhado, desde que o crédito seja dado ao autor, mas não é permitida a modificação do conteúdo de qualquer forma ou seu uso para fins comerciais.

A Aurum Editora se compromete a manter a integridade editorial em todas as fases do processo de publicação, prevenindo plágio, dados ou resultados fraudulentos, e assegurando que interesses financeiros não afetem os padrões éticos da publicação. Qualquer suspeita de má conduta científica será verificada com atenção aos princípios éticos e acadêmicos. Todos os manuscritos passaram por uma avaliação duplo-cega, realizada pelos membros do Conselho Editorial, e foram aprovados para publicação com base em critérios de imparcialidade e objetividade acadêmica.

CORPO EDITORIAL

Adicélia Rodrigues Souza - Graduada em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais

Adriano Rosa da Silva - Mestre em História Social pela Universidade Federal Fluminense

Alessandro Sathler Leal da Silva - Doutor em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Alex Lourenço dos Santos - Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Catalão

Amanda Pereira Moreira - Mestra em Letras pela Universidade Federal de Lavras

Antonio Ismael Lopes de Sousa - Doutorando em Linguística e Literatura pela Universidade Federal do Norte do Tocantins

Ayla de Jesus Moura - Mestra em Educação Física pela Universidade Federal do Vale do São Francisco

Bárbara Silvestre da Silva Pereira - Doutoranda em Enfermagem e Biociências pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Bianca Martins Knap - Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Camila Aparecida da Silva Albach - Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa

Carina Mandler Schmidmeier - Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Carlos Adriano Martins - Doutor em Ensino de Ciências e Matemática pela Universidade Cruzeiro do Sul

Carolline Nunes Lopes - Mestra em Psicologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Cláudio Alberto de Sá Quirino - Mestre profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Federal do Vale do São Francisco

Damião Evangelista Rocha - Doutorando em Saúde e Desenvolvimento Humano pela Universidade La Salle - Canoas

Daniel da Rocha Silva - Mestre em Letras pela Universidade Federal de Sergipe

Daniel Rodrigues de Lima - Mestre em História pela Universidade Federal do Amazonas.

Diego Pinto de Oliveira - Mestre em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal de Alfenas

Elberto Teles Ribeiro - Mestrando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados

Equiton Lorengian Grégio - Mestrando em Ciência e Tecnologia Ambiental pela Universidade Federal da Fronteira Sul

Evaldo Batista Mariano Júnior - Doutorando em Educação pela Universidade de Uberaba



Fábio Henrique de Souza Lacerda - Mestre em Educação pela Universidade do Estado de Mato Grosso

Fabio José Antonio da Silva - Doutor em Educação Física pela Universidade Estadual de Londrina.

Fabricio do Nascimento Moreira - Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Felipe Antônio da Silva - Graduado em Direito pelo Centro Universitário Unihorizontes

Flávia Maria Silva Brito - Doutora em Recursos Florestais pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz

Flávio Roberto Chaddad - Mestre em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Francisco Samuel Laurindo de Lima - Graduado em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará

Francisco Welton Machado - Editor Independente - Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Piauí

Gabriella de Moraes - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais

Gleyson Martins Magalhães Reymão - Mestre Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pelo Instituto Federal do Pará

Glicerinaldo de Sousa Gomes - Doutorando em Educação pela Universidade Federal da Paraíba

Gustavo Boni Minetto - Mestrando em Educação, Linguagens e Tecnologia pela Universidade Estadual de Goiás

Gutemberg Rapôso da Silva Ferreira - Mestre em Linguística pela Universidade Federal do Tocantins de Porto Nacional

João Vitor Silva Almeida - Graduado em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal do Tocantins

José Bruno Martins Leão - Doutor em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino

José Carlos dos Santos Silva - Mestrando em Educação Física pela Universidade Federal do Vale do São Francisco

José Cláudio da Silva Júnior - Mestrando em Ciências da Saúde pela Universidade de Pernambuco

José Leonardo Diniz de Melo Santos - Mestre em Educação, Culturas e Identidades pela Universidade Federal Rural de Pernambuco

José Marciel Araújo Porcino - Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil.



José Neto de Oliveira Felipe - Doutorando em Ensino de Ciências e Matemática pela Universidade de Passo Fundo.

José Ronaldo de Freitas Machado - Mestre em Educação pela Universidade de Uberaba

Jungley de Oliveira Torres Neto - Doutor em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz de Fora

Karyne Oliveira Coelho - Doutora em Ciência Animal pela Universidade Federal de Goiás

Lidiana da Cruz Pereira - Doutora em Doutorado em Educação pela Universidade do Vale do Itajaí

Lidiane Álvares Mendes - Doutoranda em Estudos de Cultura Contemporânea pela Universidade Federal de Mato Grosso

Luan Brenner da Costa - Editor Independente - Graduado em Enfermagem pela Fundação Herminio Ometto

Lucas Matheus Araujo Bicalho - Mestrando em Historia pela Universidade Estadual de Montes Claros, UNIMONTES, Brasil.

Luciano Victor da Silva Santos - Mestrando em Hotelaria e Turismo pela Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.

Luzia Eleonora Rohr Balaj - Doutoranda em Música pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Magno Fernando Almeida Nazaré - Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

Maiara Martins Doná - Mestra em Educação pela Universidade de Sorocaba

Maickon Willian de Freitas - Mestre em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Maikon Luiz Mirkoski - Mestre Profissional em Matemática em Rede Nacional pela Universidade Estadual de Ponta Grossa

Mailson Moreira dos Santos Gama - Doutorando em História pela Universidade Federal de Minas Gerais

Marcela da Silva Melo - Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará

Marcelo Bustamante Chilingue - Doutorando em Informática na Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Marcelo Carvalho da Conceição - Doutor em Biologia Estrutural e Funcional pela Universidade Federal de São Paulo

Marcos Scarpioni - Doutorando em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz de Fora

Maria da Luz Olegário - Doutora em Doutorado em Educação pela Universidade Federal da Paraíba



Maria Nazaré Lopes Baracho - Doutoranda em Odontologia pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - Campus JK

Marilha da Silva Bastos - Mestranda em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará

Mario Marcos Lopes - Doutorando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos

Marlon Messias Santana Cruz - Doutor em Memória: Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Michael Douglas Alves dos Santos - Mestrando em Educação, Cultura e Territórios Semiáridos pela Universidade do Estado da Bahia

Mirna Liz da Cruz - Editora Independente - Graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Goiás

Natan Gomes dos Santos - Graduado em Biomedicina pela Faculdade Madre Thais

Newton Ataíde Meira - Mestrando em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros

Plinio da Silva Andrade - Mestrando em Ciências da Educação pela Universidade Leonardo Da Vinci

Priscila da Silva de Souza Bertotti - Editora Independente - Graduada em Biomedicina pelo Centro Universitário UniOpet

Rafael José Kraisch - Doutorando em Neurociências pela Universidade Federal de Santa Catarina

Ryan Dutra Rodrigues - Editor Independente - Graduado em Psicologia pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas

Sebastião Lacerda de Lima Filho - Doutorando em Medicina Translacional pela Universidade Federal do Ceará

Silvana Maria Aparecida Viana Santos - Mestra em Tecnologias Emergentes em Educação pela MUST University

Silvio de Almeida Junior - Doutor em Promoção de Saúde pela Universidade de Franca

Stefany Reis Marquioli - Mestra em História Social pela Universidade Estadual de Montes Claros

Suely Maria da Silva - Mestra em Gestão Pública Para o Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco

Swelen Freitas Gabarron Peralta - Doutoranda em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná

Talita Benedcta Santos Künast - Doutoranda em Biodiversidade e Biotecnologia pela Universidade Federal de Mato Grosso

Tályta Carine da Silva Saraiva - Mestra em Agronomia pela Universidade Federal do Piauí



Thiago Giordano de Souza Siqueira - Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Thiago Silva Prado - Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Maringá

Vinicius Valim Pereira - Doutor em Zootecnia pela Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil.

Wilson Moura - Doutor em Psicologia pela Christian Business School

Yohans de Oliveira Esteves - Doutor em Psicologia pela Universidade Salgado de Oliveira



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A663p Araújo, Terezinha Célia de Sousa.
O Programa Bolsa Família e os Seus Impactos na
Redução do Abandono Escolar, no Ensino Médio
[recurso eletrônico] / Terezinha Célia de Sousa Araújo. –
Curitiba, PR: Aurum Editora, 2026.
Dados eletrônicos (1 PDF).

ISBN 978-65-6223-027-7

1. Educação. 2. Ensino Médio. 3. Programas
assistenciais. 4. Inclusão social. 5. Políticas públicas.
6. Abandono escolar. I. Título.

CDU 364:37

Catalogação na fonte: Bruna Heller (CRB10/2348)

Índices para catálogo sistemático:

1 Assistência social 364
2 Educação 37

DOI: 10.63330/livroautoral742026-

Aurum Editora Ltda
CNPJ: 589029480001-12
contato@aurumeditora.com
(41) 98792-9544
Curitiba - Paraná



AUTORA

Terezinha Célia de Sousa Araújo

Natural de Prata, Bela Cruz-CE e residente em Acaraú -CE. Mestra em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Educação a Distância e Docência do Ensino Superior pela Faculminas; Especialista em Língua Inglesa pela Faculdade Farias Brito. Especialista em Gestão da Educação Pública pela Faculdade Federal de Juiz de Fora (MG). Licenciada em Língua Portuguesa e Inglesa pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Licenciada em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Iniciou no magistério no ano de 1995 como Professora das séries iniciais do Ensino Fundamental na rede municipal da cidade de Acaraú-CE, onde atuou como Diretora Escolar na Escola EEIEF Raimundo Batista de Oliveira. Desde 2005 trabalha como professora efetiva de Língua Portuguesa no Ensino Médio, na Rede Estadual do Ceará. Esteve na Coordenação Escolar da Escola de Ensino Médio Liceu de Acaraú Maria Alice Ramos Gomes (2009 a 2011). Em 2012, passou a integrar o Núcleo Gestor da Escola de Ensino Médio Tomaz Pompeu de Sousa Brasil (TPSB), em Acaraú-CE, como Coordenadora Escolar, até dezembro de 2023. Em janeiro de 2024 assumiu como Diretora Geral a Escola (TPSB) até a atualidade. No período de 2010 a 2017 ministrou aulas no Ensino Superior no Instituto de Formação e Educação Teológica (IFETE) em diversas disciplinas, dentre elas, Língua Portuguesa, Metodologia do Trabalho Científico, Política e Planejamento Educacional, Filosofia da Educação, Sociologia da Educação, Estágio Supervisionado I e II e História Local. Em 2020, foi Tutora do Curso Competências Digitais para a Docência, na plataforma digital da Coordenadoria de Formação Docente e Educação a Distância (CODED/CED) da SEDUC/CE. Coordenadora Pastoral da Comunicação (PASCOM) da Paróquia de Acaraú-CE, no período de junho de 2015 a dezembro de 2021, desenvolvendo ações de evangelização e formação no âmbito de sua atuação. Em 2024 foi Tutora no Curso de Formação Continuada de Docentes -Processos Formativos em Práticas Educativas na EJA -EPT, nas disciplinas: Fundamentos e Políticas Públicas da EJA-EPT e Planejamento e Avaliação Escolar na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, pelo Programa de Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional, ofertado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8206700674596615>



DEDICATÓRIA

À minha filha, Vitória Aládia, pelo amor, respeito, compreensão, alegria que me proporciona e, por ser a razão maior das minhas lutas e sonhos.



PREFÁCIO

Os programas sociais emergem de necessidades da sociedade e no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em meados de 2003, pelo Governo Federal para o enfrentamento das situações de pobreza e extrema pobreza existentes. O panorama social brasileiro sofreu alterações nos últimos anos em decorrência do PBF e a população mais carente pode ter acesso aos recursos básicos para a sobrevivência humana com dignidade.

Dada a importância do tema, a autora deste livro, professora, pesquisadora e gestora escolar, Terezinha Célia de Sousa Araújo, aborda, de forma histórica e dialógica, a implantação do PBF no cenário brasileiro e, em particular, no Município de Acaraú-CE. Diante de sua formação como educadora, a autora decidiu investigar os impactos do PBF na redução do abandono escolar entre os grupos sociais mais pobres e vulneráveis do Município de Acaraú.

A ampla revisão de literatura feita pela autora situa os leitores no contexto do Estado brasileiro e das políticas públicas, trazendo uma discussão sociopolítica sobre o ato de avaliar políticas públicas e programas governamentais, ressaltando a importância de considerá-las um ato de transformação social.

A pesquisa realizada abrangeu seis escolas de Ensino Médio de Acaraú e seus respectivos gestores, com uma amostra de 556 alunos beneficiários e 23 mães/pais assistidos pelo PBF. Para melhor compreensão do cenário do PBF em Acaraú, a autora também entrevistou, na época da pesquisa, o Secretário de Assistência Social do Município, os gestores do Cadastro Único para Programas Sociais e PBF, além do digitador do próprio programa.

A autora apresenta os resultados da pesquisa dando voz aos entrevistados, pode-se ver na escrita o cuidado com as perguntas, a forma da abordagem e a transcrição das respostas de forma humanizada, acolhendo cada mãe/pai interrogado durante o questionário. Os depoimentos revelam o impacto do PBF na vida dos entrevistados, o quanto o programa foi capaz de fornecer dignidade às famílias mais carentes e de fato promover justiça social, dando aos pobres e aos que estão em situação de extrema pobreza condições de se alimentar, se vestir e até mesmo ter um pouco de lazer.

Nessa pesquisa, a melhor qualidade de vida proporcionada pelo PBF foi associada ao aumento da frequência escolar e, por consequência, à diminuição da evasão escolar, uma vez que uma das condicionalidades do programa é que crianças/adolescentes dependentes do programa tenham uma frequência mínima de 75%.

Ao dialogar com gestores, alunos, mães e pais, a autora traz a percepção dos mesmos sobre o PBF. Cada entrevistado trouxe contribuições muito significativas para as discussões apresentadas neste livro. Portanto, como professora e gestora escolar, recomendo fortemente a leitura desta obra, a qual servirá de reflexão sobre as políticas públicas e a dimensão delas na sociedade.

Prof. Dra. Silvana Silveira de Farias
Doutora em Biotecnologia pela Universidade Estadual do Ceará
Professora e gestora escolar da Secretaria de Educação do Ceará



SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	15
2 PERCURSOS METODOLÓGICOS.....	25
2.1 ACARAÚ: ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIOECONÔMICOS.....	27
2.2 PERFIL DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO DO PBF EM ACARAÚ.....	34
2.3 MÉTODOS E INSTRUMENTAIS DE COLETA DE DADOS PARA A AVALIAÇÃO.....	36
2.4 CONCEPÇÕES TEÓRICAS E CRÍTICAS SOBRE A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.....	39
3 ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) A PARTIR DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI.....	53
4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E AS DIRETRIZES DO PBF.....	53
4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E MARCO LEGAL DO PBF.....	55
4.3 A POBREZA COMO UMA CATEGORIA PARA FUNDAMENTAR O PBF.....	68
4.4 AS CONDICIONALIDADES DO PBF: CONCEITOS E AMPLITUDE.....	83
4.5 A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SOCIAL PRIORITÁRIA NO PBF: A MULHER COMO MÃE, PROVEDORA DO LAR E TITULAR DO BENEFÍCIO.....	92
4.6 A GESTÃO DO PBF, O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADÚNICO) E A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	98
5 UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF).....	102
6 NAS TEIAS DAS TRAJETÓRIAS HUMANAS: DIREITO À EDUCAÇÃO E ABANDONO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO.....	124
6.1 EDUCAÇÃO NUMA PERSPECTIVA DE DIREITO.....	124
6.2 DETERMINANTES E CONSEQUÊNCIAS DO ABANDONO NO ENSINO MÉDIO.....	131
6.3 OS DILEMAS DOS ADOLESCENTES JOVENS POBRES MATRICULADOS NO ENSINO MÉDIO.....	135
7 IMPACTOS DO PBF NO MUNICÍPIO DE ACARAÚ-CE: O OLHAR DOS AGENTES.....	139
7.1 ESCUTA AOS PAIS/MÃES BENEFICIÁRIOS DO PBF DAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO DE ACARAÚ.....	142
7.2 ESCUTA AOS GESTORES ESCOLARES DO ENSINO MÉDIO DO MUNICÍPIO DE ACARAÚ, ACERCA DO PBF E ABANDONO ESCOLAR.....	154
7.3 ESCUTA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E CADÚNICO SOBRE O PBF E A CONDICIONALIDADE FREQUÊNCIA ESCOLAR.....	162
7.4 A VISÃO DOS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO, BENEFICIÁRIOS DO PBF - MUNICÍPIO DE ACARAÚ- CE.....	166



8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Visão panorâmica da Cidade de Acaraú-CE.....	27
Figura 2: Mapa de Acaraú e cidades vizinhas.....	30
Figura 3: Perfil das pessoas em extrema pobreza, no Brasil em 2017.....	36
Figura 4: Quadro de crescimento das transferências do PBF -2003 a 2015.....	61
Figura 5: Ciclo de aperfeiçoamento e valorização do PBF-2011 a 2014.....	63
Figura 6: Quadro de redução de extrema pobreza em todas as faixas etárias.....	66
Figura 7: Índice da pobreza multidimensional no Brasil -2001 a 2015.....	78
Figura 8: Índice da pobreza multidimensional por região do Brasil -2004 a 2015.....	79
Figura 9: Um retrato da pobreza e extrema no Brasil - 1991 a 2015.....	80
Figura 10: Circuito de Gestão das Condicionais do PBF.....	87
Figura 11: Esquema de acompanhamento dos beneficiários, em descumprimento com as condicionalidades do PBF.....	90
Figura 12: Quadro – Síntese: Gestão Programa Bolsa Família em Acaraú - dezembro de 2018.....	100
Figura 13: Estagnação de Renda no Brasil.....	112
Figura 14: Situação do Brasil quanto ao Índice de Gini de renda.....	114
Figura 15: Queda no processo de melhoria nos índices da desigualdade.....	115



LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Evolução do saldo de empregos celetistas – 20 Melhores saldos municipais - Ceará – 2012 a 2016.....	81
Tabela 02: Evolução do saldo de empregos celetistas – 20 piores saldos municipais - Ceará – 2012 a 2016.....	81
Tabela 03: Situação de matrícula, abandono escolar e/ou PBF – 2018.....	140
Tabela 04: Situação de matrícula, beneficiários do PBF e beneficiários infrequentes - 2019.....	140



1 APRESENTAÇÃO

O presente estudo faz referência ao programa de transferência de renda, Programa Bolsa Família (PBF) e seus impactos no abandono escolar no Ensino Médio no Município de Acaraú, no período 2018-2019, ressaltando-se que o Programa foi pensado para enfrentar o problema da pobreza e da fome de milhões de brasileiros que se encontravam em situação de miséria quando o Presidente Lula assumiu o Governo, em 2003. Decidiu-se por esta temática por considerá-la que, por vezes, sempre esteve relacionada à trajetória de vida pessoal e profissional da autora.

A autora nasceu no Distrito de Prata, interior de Bela Cruz - CE, mas reside em Acaraú-CE, desde a adolescência. É filha de agricultores que não chegaram a completar o Ensino Fundamental. Em Prata, onde viveu a infância, morou basicamente toda essa fase em uma área de difícil acesso, denominado Sítio Cardoso. Esta interiorização junto com a pouca condição econômica dos pais foram responsáveis por sua entrada na escola, bem mais tarde do que o habitual, pois naquela época, não havia transporte escolar disponível e o percurso mais próximo para chegar à escola era feito à canoa, atravessando um açude que ficava entre sua moradia e a Sede do Distrito, onde se localizava a escola. Desta feita, os pais deixaram para efetuar a matrícula da filha quando se sentiram mais confortáveis e tranquilos para fazer a travessia, dela, até chegar à escola.

Primogênita de seis filhos de uma família pobre, muito embora, não tenha sofrido fome, sentiu na pele outras faces da pobreza como a falta de roupas e calçados, dificuldades para adquirir materiais escolares; falta de acesso a serviços básicos de saúde e lazer e, em algumas situações, sofreu humilhação por ser pobre. Entretanto, desde cedo, vislumbrava os estudos como caminho para libertação de suas pobreza e realizações de seus sonhos.

Os pais, muito provavelmente, não sonharam para ela, mais que o acesso às séries iniciais, talvez pela pouca escolaridade deles, pela falta de perspectivas quanto ao mercado de trabalho na região, a condição econômica da família, somados à descrença na importância da educação para as mulheres. Ou seja, chegar à Universidade, cursar duas Graduações, uma em Pedagogia e outra em Letras; cursar duas Pós-Graduações: Língua Inglesa e Avaliação da Gestão Pública e, chegar ao Mestrado: foram conquistas que demandaram muita determinação, foco, coragem e esforço próprio, confiança e apoio de pessoas e instituições, e claro, crê que precisou contar com iluminação Divina.

Na adolescência, já morando em Acaraú-CE, na localidade de Cauassu, há 12 quilômetros da Sede do município, teve de morar por três anos (1989 a 1991), no Abrigo São José, Instituição para pessoas carentes, mantida e organizada pela Paróquia de Nossa Senhora da Conceição de Acaraú. Morou no Abrigo para estudar, pois a comunidade onde morava só ofertava até a 4ª Série primária, ainda não se tinha o acesso ao transporte escolar público como hoje e a família não tinha condições de arcar com essas despesas.

Daí em diante, começou a atuar em pastorais e movimentos sociais da Igreja Católica em Acaraú, ora como catequista, ora como participante ou Coordenadora de Grupo de Jovens, de 2015 a 2021 esteve

como Coordenadora da Pastoral da Comunicação (PASCOM), da Paróquia, sempre junto das pessoas mais simples e humildes, escutando, participando e presenciando seus desafios para viver/sobreviver e manter os filhos na escola.

Iniciou a carreira no magistério em 1995 (ainda estudante do Ensino Médio), na Rede Municipal de Acaraú-CE, como professora das séries iniciais do Ensino Fundamental. Nesta Rede foi Diretora Escolar de uma Escola Pública localizada em uma das comunidades mais pobres do município de Acaraú, no período de 1998 a 2004. Até o 2001 (Ano de Implantação do Bolsa Escola), a maioria das matrículas eram feitas por ela própria, nas residências dos estudantes, pois muitos pais daquela comunidade não costumavam buscar a escola para matricular suas crianças pequenas.

E eram recorrentes os casos em que as famílias somente matriculavam seus filhos na escola a partir dos sete, oito anos, ou mais, de idade. Entretanto, era notório que as causas dessa matrícula tardia, na maioria das vezes, tinha sua gênese no problema da distância da residência do aluno até chegar na Escola, mas sobretudo, na pobreza que imperava, dificultando às famílias adquirirem os materiais escolares, roupas e calçados, e garantir uma alimentação para os filhos antes de virem à escola.

Contudo, desde o primeiro cadastramento para recebimento de transferência de Renda, ocorrido no Brasil, por volta de 2000 e 2001, quando era Diretora Escolar e pode colaborar, recebendo as famílias e preenchendo o respectivo cadastro (que era feito nas escolas), pode observar mudanças significativas na procura de matrícula nas escolas. De modo que, a escola em que trabalhava, o total de matrícula passou de 58 alunos em 1998, para 310 alunos em 2004, fato atribuído principalmente ao Programa Bolsa Família que as famílias começaram a receber, cujo benefício garantiu uma renda monetária às famílias pobres, possibilitou a essa massa populacional maior possibilidade de acesso à escola, mas exigia/exige contrapartida de seus beneficiários, a exemplo da frequência escolar.

Acrescente-se ainda, que o interesse em aprofundar a temática apresentada partiu de reflexões e inquietações suscitadas no contexto da escola pública, na abrangência da 3ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação do Município de Acaraú (CREDE 3), por ocasião de experiências vivenciadas pela autora, enquanto Diretora Escolar da Rede Municipal de Acaraú e como Coordenadora Escolar no Ensino Médio da Rede Estadual (Rede analisada), quando acompanhava/acompanha o processo de ensino e aprendizagem, nas escolas em que tem contribuído na gestão escolar.

Durante os acompanhamentos, monitoramentos, reflexões das práticas pedagógicas em formações com a comunidade educativa, por diversas vezes, o abandono escolar esteve na pauta formativa, buscando-se entender suas causas e estratégias de superação ou de mitigação. Nestas ocasiões, as discussões evidenciaram que o abandono escolar poderia ser ainda maior, caso muitas daquelas famílias não fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família, que dentre as suas condicionalidades exige 75% de frequência dos alunos do Ensino Médio.

Neste sentido, apresenta-se uma análise da relevância do Programa Bolsa Família e, mais especificamente, seus impactos na redução do abandono escolar dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis do município de Acaraú - CE, matriculados no Ensino Médio.

Para isto, buscou-se compreender o Programa Bolsa Família e suas implicações no contexto das políticas sociais brasileiras; estudar os fatores associados ao abandono escolar no contexto das famílias mais pobres e vulneráveis na faixa etária de 15 a 17 anos e analisar o efeito escola do PBF, principalmente no que se refere ao acesso e permanência dos alunos no Ensino Médio do município de Acaraú.

Contextualizando-se a política pública do PBF, destaca-se que depois da Segunda Guerra mundial, presencia-se, em todo mundo, o processo de grande intervenção do Estado nas economias, independentemente de serem desenvolvidas ou não, passando de regulador do sistema econômico, como previa a teoria liberal¹, incluindo dentro de suas funções “os papéis de planejador, financiador e empresário no processo de desenvolvimento. Situação que se manteve praticamente inalterada até a década de 1980”.(CARDOSO, 2008, p.25).

No entanto, esse modelo de intervenção estatal começa a ser ameaçado em suas bases, em fins do Século XX, dando espaço para novas transformações que perpassaram todo o contexto mundial, resultando em mudanças e transição para novos paradigmas, tanto econômicos como políticos e sociais. Para Cardoso (2008, p. 20):

Tais mudanças são o resultado de um processo de reordenamento do sistema capitalista que, no bojo das transformações impostas pela nova ordem mundial, obriga os atores sociais (Governo, Mercado e Sociedade Civil) a repensarem o conceito de desenvolvimento, a função pública, a relação entre o setor público e o setor privado e, conseqüentemente, entre o Estado e a Sociedade. (CARDOSO, 2008, p.20).

A centralidade desse novo paradigma econômico está no fato de ele não valorizar o crescimento a qualquer custo, mas zelar para que o desenvolvimento ocorra de modo que se cuide dos aspectos ambientais, sociais, econômicos, culturais e políticos. Cada sociedade tem seu jeito próprio de caminhar para alcançar seu desenvolvimento e, no caso do Brasil, mesmo tardio nas discussões de Políticas Públicas, consequência de um processo de construção do Estado nacional complexo, retardatário, como ocorre com a maioria das nações, “teve um projeto de nação entre 1930 e 1980 porque, então, foi possível aos brasileiros, apesar de suas divisões, estabelecerem um grande acordo político reunindo empresários e a burocracia pública”. (BRESEER-PEREIRA, 2012, p.24).

¹ De acordo com a teoria liberal, o Estado tem um papel mínimo, mas essencial a exercer. Ele deve se encarregar das políticas de interesse geral que são essenciais ao bom funcionamento da economia, as quais as empresas privadas não querem assumir em razão dos seus custos muito elevados ou de suas rentabilidades muito baixas ou incertas: defesa e segurança, justiça, saúde, educação, transportes e comunicações. Ele deve igualmente estimular os investimentos e harmonizar as condições da concorrência pela redução da carga fiscal, eliminação dos regulamentos muito restritivos ou discriminatórios, a restrição das práticas monopolísticas, etc. (SOUSA, S/D, p.2-3).

Entre os anos de 1980 e 2004, a economia brasileira sofreu uma crise sem precedentes em sua história de independência, quando assistiu o rebaixamento da renda *per capita* que crescia a menos de 1% ao ano. Com isso, a economia não foi capaz de absorver o crescimento populacional e o aumento da taxa de desemprego. Nesse período, não se obteve desenvolvimento econômico, “mas sociedade e governos desorientados e paralisados por falta de projeto, incapazes de enfrentar e reverter os dois grandes males que o Brasil enfrenta: a grande pobreza e a desigualdade econômica” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.25).

Ressalta-se que de início, essa crise foi entendida como a crise da dívida externa e da inflação inercial, porém, no início da década de 1990, passou a ser também uma crise gerada pela perda da noção de nação ou mesmo, pela falta de aceitação de dependência – “um fenômeno que vinha acontecendo desde que a teoria da dependência associada se tornou dominante no país e que se acelerou com a crise dos anos 1980 e a nova hegemonia neoliberal”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.26).

Neste contexto, surge o Plano Real no governo Itamar Franco, que buscou transformar a nova hegemonia política que havia se estabelecido no Brasil, após o fracasso do Plano Collor (1990) e da constituição do Pacto Liberal-Dependente de 1991. O próximo governo, Fernando Henrique Cardoso (FHC), de janeiro de 1995 a dezembro de 2002, quando foi Ministro da Fazenda, adotou “uma estratégia heterodoxa de neutralização da inércia inflacionária” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.26), mas em seu “novo governo submeteu-se à nova ordem internacional, e adotou a ortodoxia neoclássica e neoliberal de reformas institucionais e de gestão macroeconômica” (p.26).

Contudo, no segundo mandato do Governo de FHC, ocorreu a expansão dos programas federais, criados em 1996, e a criação de diversos programas de iniciativa do governo federal, a exemplo do Bolsa Escola, que mais tarde se consagrou no Programa Bolsa Família (PBF), no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. (SILVA; LIMA, 2014).

Nesta perspectiva, afirma Coêlho (2017) que o Governo Lula (2003-2010) foi fértil na ampliação de investimentos públicos, destinados ao crescimento da economia, uma retomada necessária após as “décadas perdidas” (1980 a 1990). O crescimento ocorrido nesse Governo se justifica pelo aumento do mercado interno que segundo Coêlho, se deu em decorrência da ampliação:

...do crédito que passou de 25% para 45% do PIB, na valorização real da massa salarial (o salário mínimo praticamente dobrou em termos reais), nos investimentos em infraestrutura carreados pelo PAC, bem como no investimento expressivo em programas sociais de transferência de renda. (COÊLHO, 2017, p.71).

O PBF torna-se uma política pública implementada a partir deste Governo, a qual poderia ser denominada como um ensaio de políticas do Estado de Bem-Estar Social ou Keynesianismo². Parte-se da

² O modelo que propõe a heterodoxia liberal keynesiana é um capitalismo de tipo social-democrático que combina economia de mercado, democracia política e intervenção do Estado; um sistema que permite não somente assegurar um crescimento

necessidade de compreender os ensaios que foram idealizados no Governo Lula (2003-2010) para a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, para diminuição da pobreza, das desigualdades sociais e para a transformação social de famílias premidas pela miséria e pela fome.

Uma olhada na historiografia brasileira e remete-se à constatação de que, após a chegada dos portugueses, o destino das novas Terras passou às mãos de estrangeiros, colonizadores com interesses de enriquecimento e parcas iniciativas de desenvolver as potencialidades nacionais. Portanto, o que se podia definir, de fato, sobre essa Terra, antes desconhecida e habitada por índios, a partir de então, na visão de Ribeiro é que

A sociedade era, de fato, um aglomerado de gente multiétnicas, oriundas da Europa, da África ou nativos daqui mesmo, ativadas pela mais intensa mestiçagem, pelo genocídio mais brutal na dizimação dos povos tribais e pelo etnocídio radical na descaracterização cultural dos contingentes indígenas e africanos. [...] eram ex índios desindianizados, e sobretudo mestiços, mulheres negras e índias, muitíssimas, com uns pouquíssimos brancos europeus que nelas se multiplicaram prodigiosamente. (RIBEIRO, 1995, p.442).

Ao se analisar a formação econômica e social do Brasil, é possível uma percepção de que se trata de um país eivado historicamente pelas fortes desigualdades sociais, econômicas e culturais que, conseqüentemente, têm colaborado para a perpetuação da hegemonia das classes privilegiadas e aumento da pobreza. Essa se apresenta como um dos fatores desafiadores dos países subdesenvolvidos e, no caso do Brasil, sua gênese está associada “ao pesado legado do período colonial e sua continuidade à presença de classes dominantes aculturadas, obcecadas em imitar os estilos de vida e de consumo das economias centrais”. (FURTADO, 2005, p. 03).

Tal visão posta em Furtado (2005) é também ratificada por Santiago (2016) e acrescida de verdades, poucas vezes evidenciadas. O autor Santiago reforça o tamanho distanciamento e descaso que a classe hegemônica sempre tratou os mais pobres e humildes, de tal modo que “o enfrentamento das desigualdades entranhadas no corpo e alma do brasileiro se revela explosiva por parte de sua elite” (p.07).

Daí vem a compreensão da gravidade desta problemática e da necessidade de esforços no sentido de questioná-la, enquanto estrutura que demanda, segundo Santiago (2016, p.08), “reposicionamento no interior de sua arraigada estrutura social, política e econômica”.

Uma análise mais crítica acerca das incumbências do Estado poderia destacar que quando este ordenamento jurídico não consegue garantir aos seus cidadãos melhorias no âmbito social, econômico e cultural está expondo seus membros à humilhação, à pobreza extrema, excluindo-os do usufruto de direitos a bens e serviços básicos, participação na vida social e, sobretudo, não permitindo aos homens e mulheres condições para “uma vida boa ou, mais simplesmente, uma vida normal”, (REGO e PINZANI, 2014, p.

econômico equilibrado e durável, mas uma repartição equitativa dos frutos do crescimento e o respeito das liberdades políticas. Seu principal defensor foi o economista britânico John Maynard Keynes. (SOUSA, S/D, p.6).

71), conforme ditames de suas respectivas sociedades para o que seja viver com dignidade e humanidade.

Contudo, estudos realizados pelos autores, acima referidos, dão conta de que a problemática da pobreza vem sendo entendida, no âmbito da América Latina, como resultado da exclusão econômica dos povos indígenas, os protagonistas da pobreza, em nível o mais aberrante que a história tem presenciado. Além disso, esses povos foram vítimas de violência em extremo pelos poderosos, a ponto de serem enojados pela população ao chegarem nos grandes centros urbanos. Porém, acrescentam esses autores que, no Brasil, a pobreza também tem marca registrada e concentrada na cor negra ou na mulata,

..., mas isso remete imediatamente à experiência da escravidão, instituição fundamental para acumulação econômica no Brasil por trezentos anos. A escravidão, baseada na absoluta expropriação da pessoa do escravo, engendrou estruturas sentimentais e padrões de moralidade pública incompatíveis com as exigências normativas de uma sociedade decente. (REGO e PINZANI, 2014, p. 20).

Considera-se que, os programas de transferência de renda³ têm se mostrado fiéis aliados no âmbito das políticas sociais que buscam enfrentar os desafios do aumento da pobreza, ocorrido no mundo inteiro, em consequência das mudanças nos padrões de produção, que dificultaram a inserção de muitos profissionais no mercado de trabalho.

Além disso, num contexto histórico de crescente desigualdade econômica, social e cultural em que a pobreza vem se ampliando e se agravando, como no Brasil, torna-se imprescindível um olhar mais atento sobre as políticas sociais, destacando-se que este olhar deve ater-se principalmente sobre “a concepção e a perspectiva de enfrentamento da pobreza encarnada em tais políticas”. (CARVALHO, 2010, p.195).

Ressalta-se então, a relevância de políticas sociais compensatórias, criadas pelo Governo Federal do Brasil, nas últimas décadas, para atender às urgências, que a exemplo do Programa Bolsa Família têm impactado na vida de seus beneficiários, por possibilitar “acesso a mínimos sociais”, como assevera Carvalho “O Estado brasileiro, no governo Lula, para atender à pressão da urgência da pobreza e da miséria, vem desenvolvendo este Programa Social de grande amplitude, destinado aos milhões de brasileiros e brasileiras mergulhados na pobreza e na indigência” (CARVALHO, 2010, p.195).

O Programa Bolsa Família foi uma iniciativa do Governo Federal, através do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Trata-se de uma iniciativa federal que busca atender às famílias de baixa renda e baixo poder aquisitivo. Ele faz parte de um pacote de medidas do governo para erradicação da extrema pobreza e da fome que por muito tempo têm assolado as camadas sociais mais pobres da sociedade brasileira. Craveiro e Ximenes corroborando com este entendimento assinalam:

³ A transferência de renda monetária é feita diretamente do governo às famílias beneficiárias do programa e o valor mínimo é definido conforme as condições econômicas da sociedade e composição da família (CAMPELLO, 2014).

O Programa Bolsa Família (PBF) associa transferência de renda e acesso aos direitos sociais básicos de saúde, alimentação, educação e assistência social às famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e de extrema pobreza, buscando superar sua condição de vulnerabilidade. (CRAVEIRO e XIMENES, 2014, p.25)

Desse modo, no circuito do crescimento econômico e distribuição de renda encontra-se o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 20 de outubro de 2003, pelo Governo Federal como uma estratégia de enfrentamento da pobreza pelos municípios, buscando alcançar às famílias que vivem em situação de vulnerabilidade ou daquelas que vivem abaixo da linha da pobreza. “Seus objetivos eram contribuir para a inclusão social das famílias premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação, e estimular avanços em sua educação e saúde para interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza”. (CAMPELLO, 2014, p.13)

Às políticas e programas de cunho social, aos movimentos sociais e à sociedade, em geral, está posto o grande desafio de oportunizar aos jovens e aos adultos a apropriação de conhecimentos e instrumentalização que lhes possibilitem libertar-se da pobreza, em que se encontram inseridos. Ressalta-se que a necessidade dessa parceria e mecanismo de participação social, no cenário brasileiro, se constitui como relevante para consolidação dos direitos sociais, dentre eles a educação, previstos no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, porque

Em um quadro de aprofundamento da pobreza e violência, sob o efeito conjugado e recessão econômica prolongada, da modernização perversa da economia e falência dos serviços públicos básicos, essa movimentação tem o efeito de reinventar a política, ao colocar em foco o jogo das responsabilidades envolvidas nas várias circunstâncias que afetam existências de grupos ou de populações inteiras, e de acenar com possibilidades efetivas, inovadoras e por vezes inusitadas de ação política e intervenção pública. (PAOLI e TELLES, 2000, p.114).

Nesta mesma direção, concebe-se que diante do perverso sistema de exclusão social e em que muitos jovens e adultos em idade escolar, estão fora da escola, em particular, aqueles que deveriam estar no Ensino Médio, intervenções precisam ser feitas neste sentido, para que esses grupos sociais, também, possam participar de maneira ativa, como sujeitos, cidadãos e protagonistas dos bens culturais e econômicos que são produzidos e geridos na e pela comunidade.

A problemática apresentada tomou como ponto de partida o seguinte questionamento: O Programa Bolsa Família tem colaborado para a superação da pobreza e garantia da permanência escolar no Ensino Médio aos filhos das famílias dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis do município de Acaraú? Nisso, acredita-se como Silva (2008, p.92) que, ao avaliar uma política ou programa social tem-se a oportunidade tanto de contribuir com mudanças, inovações, em seu desenvolvimento, como a possibilidade de “introdução de novos programas sociais, que articulados a uma política macroeconômica de desenvolvimento sustentável, com produção e distribuição de renda, possam contribuir para a construção

de uma sociedade mais justa e mais igualitária”. (SILVA, 2008, p.92).

Por isso, analisar o PBF e seus impactos na redução do abandono escolar dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis do município de Acaraú, matriculados no Ensino Médio, fez-se de fundamental importância no cenário atual, entendendo que ao se avaliar impacto é preciso considerar

Precisar o que seja impacto requer conceituar um efeito, enquanto todo comportamento ou acontecimento que sofreu influência de algum aspecto do programa, podendo ser procurado, previsto, positivo e relevante, ou não procurado, positivo ou negativo. Por impacto entende-se o resultado dos efeitos de um programa (efeitos líquidos, decorrentes da ação de um programa). (SILVA, 2008, p.154).

Em relação aos impactos do PBF na educação e na redução do abandono escolar, Paiva, Falcão e Bartholo (2014) entendem que essa política social de transferência de renda contribui para diminuir as taxas de abandono, elevar os níveis de escolaridade entre os beneficiários e que os seus impactos seriam mais notáveis quando as famílias permanecem por mais tempo como beneficiárias do respectivo programa.

Sendo assim, tem-se notadamente, a compreensão da importância de analisar, compreender e estudar o Programa Bolsa Família sob um enfoque na transformação social de seus beneficiários e de maneira mais particular, refletir sobre seus impactos na educação e na redução do abandono escolar dos estudantes advindos de famílias mais pobres.

Nesta ocasião, vale ressaltar, o Programa Bolsa Família não será tratado logicamente, como o único modelo para a erradicação da pobreza e da fome, mas como uma estratégia, uma política nacional de assistência social do Governo Lula, a partir de 2003, exemplo e referência de programa que caminhou no sentido de diminuir a pobreza, possibilitando uma melhor distribuição de renda e igualdade social e, com isso, plantou-se no seio brasileiro um sentimento nacional de segurança, esperança do desmonte do neoliberalismo⁴ e a possibilidade de:

Livrar-se da obsessão economicista neoliberal, retomar a capacidade de ação do Estado Nacional, pensar estrategicamente as potencialidades do respeitável mercado interno do Brasil, investindo pesadamente na área social, constituíram-se em políticas públicas, reconhecidas internacionalmente como exitosas [...]. (FURTADO, 2004, *apud* SANTIAGO, 2016, p.13).

O percurso metodológico foi desenvolvido numa perspectiva de avaliação de política pública social, em profundidade e contra - hegemônica⁵. A abordagem é qualitativa, apoiando-se em dados quantitativos

⁴ Enquanto o liberalismo era uma reação ao mercantilismo, o neoliberalismo é uma crítica do keynesianismo. Seu objetivo é de mostrar que os problemas desse modelo, que se tornaram cada vez maiores e importantes a partir do fim dos anos 1960, se devem às intervenções do Estado. Três teorias neoliberais contribuíram de uma maneira particularmente importante à refutação e ao descrédito do keynesianismo: a teoria monetarista, a economia da oferta e a teoria do capital humano. (SOUSA, S/D, p.7).

⁵ Contra – hegemônica: as concepções hegemônicas (voltadas a reproduzir a “des”ordem social capitalista, colonialista e sexista) e as concepções contra - hegemônicas de direitos humanos, potencialmente orientadas para a construção de uma sociedade mais justa e mais digna. (SANTOS, 2013, p.11).

e emprega como procedimentos: revisão bibliográfica fundamentada em vários autores, Leis, Decretos, Documentos Legais, tais como: Arroyo (2014), Bresser-Pereira (2012), Campelo(2014), Cardoso (2008), Carvalho (2010), Costa

(2015), Furtado(2005), IBGE(2019), IPECE (2017, 2018), Lei 10.836/2004, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Löwy (2000), MDS(2018, 2019), Rego e Pinzani(2014), Rodrigues (2011), Santiago(2016), Silva (2008, 2013, 2016), Silva, Arregui e Yasbek (2016), Silva e Lima(2014), Sousa e Noiseux (2016), dentre outros, que versam sobre pobreza, Estado e políticas públicas, Programa Bolsa Família(PBF), educação e abandono escolar.

No primeiro capítulo, os *Percursos Metodológicos*, apresenta-se a cidade de Acaraú (município analisado), quanto ao seu contexto socioeconômico, histórico e cultural, o perfil do público abrangente no estudo (beneficiários do PBF com filhos no Ensino Médio, gestores e alunos(PBF) do Ensino Médio da Rede Pública do Município de Acaraú).

Além disso, neste segmento do estudo, discutem-se as concepções teóricas e críticas de avaliação das políticas públicas sociais, compreendendo que no ato de avaliar políticas públicas e/o um programa governamental, deve-se considerá-la um mecanismo de transformação social, um processo que articula diversos sujeitos em torno de interesses e objetivos diferentes, e, portanto, servindo a interesses contraditórios.

O segundo tópico, *Estado Brasileiro e Políticas Públicas*, apresenta uma breve contextualização do Estado e seu papel junto às políticas públicas no cenário contemporâneo, mencionando que o Estado antigo era voltado para dominação e demarcação territorial, sem nenhuma preocupação com o desenvolvimento nacional e que o Estado Moderno volta-se para as questões internas, embora contraditório e conflituoso.

Segue-se com o capítulo três, *O Programa Bolsa Família (PBF) a partir da primeira década do Século XXI*, que versa sobre o Programa Bolsa Família (PBF), política pública social analisada, conceituando-o enquanto um importante Programa de Transferência de Renda (PTR), implantado no Brasil na primeira década dos anos dois mil, regulamentado na Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, no então Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Lança um olhar sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), entendendo-a como uma importante instituição governamental pública definidora das diretrizes do PBF, em que se encontram materializadas as Secretarias Municipais de Assistências Social, espalhadas em todo o País e um importante espaço onde acontece a gestão desse benefício. Contextualiza e descreve os marcos legais do PBF.

Neste capítulo, discute-se, ainda, acerca da pobreza como uma categoria fundante da política social do Programa Bolsa Família (PBF), discutindo-a como um fenômeno que vem se aprofundando e se elevando no contexto das sociedades em que se vive a “nova temporalidade do capital”, implicando não apenas uma carência financeira, mas que aprisiona os seres humanos quanto ao usufruto dos bens e serviços,

relativos à educação, à saúde, à cultura, ao trabalho, à localização geográfica, ao lazer, gênero, raça e etnia, dentre outros; descreve-se a Teologia da Libertação, movimento emancipatório de base da Igreja Católica a favor dos pobres e crítico do sistema capitalista; destaca o papel das condicionalidades exigidas aos beneficiários desse programa; o papel da gestão do PBF e a relevância do Cadastro Único para programas sociais (CADÚNICO) como porta para cadastro e acesso do PBF. Apresenta-se, também, a família enquanto instituição prioritária no atendimento dos benefícios do PBF, com maior ênfase sobre a mulher, na condição de mãe, provedora do lar e titular desse benefício.

Quanto ao quarto tópico, *Uma análise dos impactos do Programa Bolsa Família (PBF)*, discorre-se sobre o PBF e a educação, entendida como indicador de capacidades humanas; a relevância deste benefício na diminuição da pobreza e das desigualdades sociais; na dinâmica social e econômica local, municipal e na autonomia das mulheres, dentre outros.

No quinto capítulo, *Nas teias das trajetórias humanas: direito à educação e abandono escolar no Ensino Médio*, expõe-se sobre o direito à educação, os determinantes e consequências do abandono no Ensino Médio, numa perspectiva de compreensão dos dilemas dos adolescentes jovens pobres, matriculados na última etapa da educação básica.

Por fim, no sexto tópico, *Impactos do PBF no Município de Acaraú-CE: o olhar dos agentes*, apresentam-se os resultados das pesquisas realizadas pela autora, em seis escolas de Ensino Médio do município de Acaraú, sobre os impactos do PBF na redução do abandono escolar.

Nas considerações finais, encontra-se a súmula das percepções internalizadas pela pesquisadora, durante o desenvolvimento e término do trabalho, as quais foram se desenhando e lapidando-se a cada etapa que compôs o processo de pesquisa e que foram basilares para ampliação de sua visão sobre o objeto de estudo desta avaliação.

A autora evoca o leitor a se deleitar sobre os textos que seguem e dialogar com a pesquisa que realizou, entendendo o ato de pesquisar como um ofício. Pesquisar é adentrar outras vias de saberes, até então, obscuras, duvidosas à esfera das mentes humanas. Por isso, uma ação encantadora e construtora de sentidos ao pesquisador, aos interessados pela causa.

2 PERCURSOS METODOLÓGICOS

Para realização desta investigação, optou-se por uma metodologia de natureza teórico-prática, partindo de um levantamento bibliográfico (incluindo livros, revistas e jornais). Sendo este trabalho na linha de Pesquisa Políticas Públicas e Mudanças Sociais acredita-se contribuir com novas reflexões acerca da relevância dos programas e políticas sociais voltadas à redução da pobreza dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis de Acaraú, e de suma importância para permanência escolar no Ensino Médio de seus beneficiários.

Para Silva (2008), a avaliação de políticas e programas sociais “se utiliza dos métodos e técnicas da pesquisa social”, considerando os objetivos, disponibilidade de tempo e recursos, escolha do avaliador e modelos de avaliação e, sendo esse estudo/pesquisa, na linha de Pesquisa Políticas Públicas e Mudanças Sociais do Mestrado MAPP, optou-se por uma metodologia sob uma abordagem qualitativa, embora apoiada pela abordagem quantitativa, concordando com Silva (2008) que se contrapõe à dicotomia entre essas duas abordagens de avaliação, uma vez que assevera:

O que pretendo evidenciar é que me contraponho à dicotomia que costuma ser feita entre abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa. Isso por entender que o que deve haver na pesquisa social e, em particular, na pesquisa avaliativa, é uma articulação da abordagem da abordagem quantitativa com a abordagem qualitativa, na perspectiva de que a realidade social também se expressa por quantidade, devendo seus significados ser interpretados numa perspectiva qualitativa. (SILVA, 2008, p.142-143).

Além disso, o percurso metodológico se estruturou dentro de uma concepção encaminhada por Lejano (2012), a qual nos remete a uma análise de política a partir da compreensão de que “a política tem de ser capaz de refletir o imediatismo e a complexidade da condição humana” (p.11), e por isso, o ato de avaliar uma política ou programa requer “uma análise que consiga dialogar com a multiforme complexidade e riqueza do real”. (LEJANO, 2012, p.11). Assim, Lejano (2012) considera como mais relevante aspecto a ser analisado numa política o encaminhamento de medidas que se consolidam como “estratégias contínuas para estruturar relacionamentos e coordenar comportamentos para alcançar propósitos coletivos”. (p.11).

Nesse processo avaliativo da política do Programa Bolsa Família, Lejano (2012, p.24) contribui no percurso, uma vez que considera imprescindível ao analista de política “abrir-se a fundamentadas e, talvez, necessariamente, inovadoras formas de compreensão da realidade”, considerando sempre em sua análise, um caminho que possa ir do texto ao contexto, a experiência e complexidade do fenômeno ou das situações políticas abordadas, durante a pesquisa. “Além disso, o analista deve buscar um retorno à complexidade porque a realidade a ser estudada é fundamentalmente complexa. Entre outras coisas, isso requer um conjunto de metodologias que podem trazer a dimensionalidade de volta às nossas análises”. (LEJANO, 2012, p.24).

Uma combinação necessária aos autores citados para fundamentação do desenho metodológico delineado e que, certamente, contribuiu para uma inovadora e contemporânea metodologia de avaliação

seria Rodrigues (2008) que traz uma proposta de avaliação em profundidade para a qual assevera que implica considerar a pesquisa dentro de uma abordagem interpretativa, multidimensional, densa, compreendendo processos de elaboração e implementação da política ou programa avaliado, a partir dos eixos: análise de conteúdo e de contexto, trajetória institucional, espectro temporal e territorial. E assim como Gussi, Braga e Viscard (2016, p.216), utilizou-se uma metodologia capaz de

[...] identificar, nessa atuação, lacunas a serem preenchidas na adoção de elementos oriundos de abordagens de matrizes avaliativas não positivistas, advindos de paradigmas hermenêuticos de avaliação que valorizam o contexto e a experiência concreta do programa, na ideia da chamada “avaliação em profundidade”. (GUSSI, BRAGA E VISCARD, 2016, p.216).

A partir do exposto em Rodrigues (2011), avaliar em profundidade as políticas públicas de caráter social demanda do avaliador que realize, concomitantemente, uma avaliação que seja “extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exigiria uma abordagem multi e interdisciplinar”. (RODRIGUES, 2011, p.57).

Gussi, Braga e Viscard (2016), ao defenderem a importância dessa proposta de avaliação, partem da constatação de que os modelos positivistas de análise já não dão conta de toda a complexidade dessas políticas e por isso consideram que há uma necessidade crescente de que sejam desenvolvidas pesquisas numa perspectiva integral, ou seja, que analise “o contexto social, econômico, político e cultural e que valorizem também a análise institucional das relações de poder, interesses e valores que perpassam os processos de formulação e implementação de política”. (GUSSI, BRAGA e VISCARD, 2016, p.216).

Para a realização deste trabalho, além da pesquisa bibliográfica, foi desenvolvida uma pesquisa de campo, observando-se e coletando-se dados sobre os impactos do Programa Bolsa Família na redução do abandono escolar, no Ensino Médio, no município de Acaraú, utilizando-se como instrumentos a observação, a entrevista e o questionário, junto aos sujeitos envolvidos nessa política social no contexto das seis escolas de Ensino Médio do município de Acaraú, no período de junho de 2018 a junho de 2019, exceto as observações que já iniciaram em 2017.

Destaca-se que as observações perpassaram todas as etapas da pesquisa; a aplicação do questionário foi realizada com uma amostra de 556 alunos beneficiários do PBF que estudam no Ensino Médio; sendo realizada uma entrevista com uma amostra de 23 pais/mães, também beneficiários do PBF, com representação das seis escolas pesquisadas. Também foram entrevistados gestores escolares dessas seis escolas de Ensino Médio do município de Acaraú. Além de alunos, pais e gestores, foram entrevistados o Secretário de Assistência Social do Município, o Gestor do Cadúnico e do PBF, e ainda um digitador e entrevistador do PBF.

Ademais, foram analisados os relatórios do PBF do município de Acaraú, disponibilizados no *Site* do MDS, relatórios de Resultados Escolares repassados pelas escolas e Crede 03, s em que analisou dados

de matrículas, abandono escolar, situação dos estudantes beneficiários do PBF matriculados no Ensino Médio.

O detalhamento das informações apresentadas neste parágrafo será melhor esclarecido no tópico, método e instrumentos de coleta de dados.

2.1 ACARAÚ: ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIOECONÔMICOS

Figura 1: Visão panorâmica da Cidade de Acaraú-CE



Fonte: paroquiaacarau.blogspot.com, 2019.

A história de Acaraú, segundo Araújo (2005), provavelmente pela “abundância de detalhes, diverge de alguns dos seus historiadores no que se refere à ocupação dos primeiros habitantes da antiga povoação de Acaracu” (p.54). O referido historiador apresenta a afirmação de Barão de Studart que destaca os primeiros habitantes e fundadores de Acaraú, pescadores que vieram do Sul do País. O interesse baseava-se na fartura nos portos pesqueiros, que Pompeu Sobrinho os relaciona como “Acaraú-pesqueiro ou comedouro de peixe grosso” (Renato Braga em o Município, ano I, nº 1).

Os pescadores do Sul teriam se instalado primeiramente no lugar chamado Presídio e posteriormente, quando já se achavam numa situação mais tranquila, transferiram-se para um local mais seguro, passando a habitar no fundo do delta constituído pelo rio Acaraú, lugar em que hoje está localizada a cidade de Acaraú. (ARAÚJO, 2005).

Contudo, outro texto postado no site do IBGE, na página História & Fotos (2019), embasado em informações da Prefeitura Municipal de Acaraú (2015), consta que a ocupação do território do delta do Rio Acaraú, pelos índios tremembés, iniciou anteriormente à vinda dos portugueses a essa região, no século XVI. Estes, ao chegarem, fizeram um retrato das condições da região e a utilizaram como local de apoio para ocuparem o litoral, além de tomá-la como “base de apoio para confrontos militares com os franceses que ocupavam o Maranhão”. (IBGE, 2019).

Segundo o IBGE, no ano de 1608, chega e se fixa o primeiro povoamento português da região

denominada de 'Aldeia do Cajueiro', hoje a localidade de Almofala, onde foi e ainda sobrevive um aldeamento de índios, cuja organização inicial é atribuída aos Jesuítas. Entretanto, é ressaltado que o início do povoamento e das atividades econômicas às margens do Rio Acaraú, no século XVII, se deu com a chegada de fugitivos das guerras travadas com os holandeses, advindos de Pernambuco, da Paraíba e do Rio Grande do Norte por meio das entradas nos Sertões de Fora. Esse fato favoreceu o surgimento e desenvolvimento da pecuária e da produção do charque na capitania do Ceará. (IBGE, 2019).

Ao encontrar área propícia para o estabelecimento da fazenda, edificavam-se casas, currais, e, posteriormente, solicitavam as terras em sesmarias. Este fato foi responsável pela transformação da pecuária em atividade básica e constituidora de um novo espaço e modos de vida. (SOUZA e FUNES, 2011, p.1).

Esses autores lembram que a compreensão do processo de ocupação do Vale do Acaraú requer uma visão sobre como os costumes foram se reinventando pelos sertanejos da região e pelos colonos. “Os nativos lutando pela posse do seu território e os colonos adentrando o sertão do Acaraú em busca de terra e de escravos” (SOUZA e FUNES, 2011, p.2). Os autores em questão sustentam que:

A presença de escravos numa região de pecuária leva a perceber o seu emprego no salgamento das carnes, na curtição dos couros para transformação em solas, necessitando dessa forma do uso de escravos com conhecimento profissional; na lida do gado, no processamento de salga e secagem da carne na sombra, além de ser utilizado em maior monta, também, na agricultura, em particular no período do apogeu do algodão. A especificidade do uso da mão de obra escrava está na diversificação do emprego dos escravos como tangedores de gado, vaqueiros, na produção de charqueadas, no trabalho doméstico, na lavoura, em especial de algodão, e atividades urbanas. (SOUZA e FUNES, 2011, p.9).

Nesse sentido, concorda-se, com Silva e Reis (1989), que mais do que perceber a força do trabalho escravo no processo de constituição desse povoamento, importa vê-los como atores sociais que, embora escravizados, tiveram relevância na construção de várias estratégias que propiciaram a sobrevivência na ordem escravista e constituíram sua história e a História.

Concernente aos aspectos econômicos, Souza e Funes (2011) pontuam que inicialmente os gêneros de maior comercialização no Distrito de Acaraú eram, em primeiro lugar, couros, solas e carnes secas, “produtos dos muitos gados que nele se criam, podendo estender-se o número de suas fazendas de gados até duas mil, produzindo cada uma anualmente de 500 a 1000 bezerros” (p.3). Explicitam ainda que os gados que não eram consumidos pelos habitantes, eram abatidos em Camocim, Acaraú e Itapajé, que por sua vez, fabricavam “suas carnes, secando-as e salgando os couros, a que tudo devem consumo e extração a Pernambuco, a Bahia e ao Rio de Janeiro (...)” (VILHENA, 1922, p. 692-693).

De acordo com Araújo, João Brígido contesta a versão de que a ocupação de Acaraú deu-se primeiramente por pescadores, mas sustenta que os seus “primeiros habitantes eram criadores de gado”. Enquanto isso, o escritor Renato Braga destacou que no tempo da indústria em que se operava com a carne

seca, a povoação de Acaracu, já denominada de Oficinas, estava fixada ao norte da capitania. (ARAÚJO, 2005):

Para as oficinas, durante a safra, rumavam às boiadas, rechinavam os carros de Sobral e navegavam as sumacas. Estas transportavam carne, couro e solas com destino a Pernambuco e Bahia. O povoado acordou para uma vida nova. Já não dependia do mar e sim, do sertão. O boi venceu o camurupim. Palhoças de taipa se derramavam à roda dos currais de matança. Mas veio a seca de 1790/93, conhecida na crônica sertaneja pelo nome afônico de seca grande. Durou 3 anos, matou os gados, morreu muita gente de fome e acabou de uma vez por todas com a indústria de carne seca". (DICIONÁRIO GEROGRÁFICO E HISTÓRICO DO CEARÁ, p.41, Apud ARAÚJO, 2005, p.55).

O IBGE registra que de acordo com João Brígido, durante a guerra holandesa, o interior do Ceará passou a receber estrangeiros de origem portuguesa. Daí, várias famílias abandonaram o litoral e passaram a residir nas matas, desenvolvendo atividades agrícolas em plantações, ou mesmo no sertão, criando gado. "[...] Pelo litoral, vieram também povoados para o Ceará, sendo quase que exclusivamente de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande. Dessa origem são as famílias que primeiro se estabeleceram na bacia do Acaraú" (IBGE, 2019).

Ressalta Araújo (2005), com base em Renato Braga, que o pequeno povoado que inicialmente viveu na Barra do Acaracu passou, por muito tempo, despercebido no tempo, depois serviu de ancoradouro a pequenas embarcações, vindo a chamar-se *Pôrto dos Barcos de Acaracu*. Já Informações registradas no Site do IBGE descrevem que a história de Acaraú inicia-se à margem direita do rio, onde localizava-se:

a povoação encravada na légua de terra adquirida em 23 de dezembro de 1793 por José Monteiro de Melo ao padre Basílio Francisco dos Santos e seus irmãos, capitão Manuel José dos Santos e D. Maria Joaquina, casada com Antônio José Peixoto, todos moradores em Lisboa, pela quantia de um conto e duzentos mil réis. Monteiro de Melo, ao morrer, em 1806, legou esse patrimônio a Nossa Senhora da Conceição, padroeira da freguesia, que nesse tempo era a de Sobral. (IBGE, 2019).

Desse modo, é factível a proposição de Renato Braga que aos pescadores vieram juntar-se aos criadores que, nos fins do século XVII e meados do século XVIII, passaram a estabelecer-se com seus gados na ribeira do Acaracu. "Pescadores e criadores foram, por conseguinte, os primeiros habitantes do Acaraú". (ARAÚJO, 2005).

Santos (2013) menciona que a ocupação de Acaraú iniciou pelo bairro de Outra Banda, por volta de 1699, através do porto, "que serviu de ancoradouro e atraiu os primeiros moradores que por aqui construíram suas primeiras residências. O município tem nome indígena, "Acaracu" – que significa rio das garças" (p.34). A autora chama atenção para o fato de que "Atualmente, a aparição dessas aves está cada vez mais rara, considerando a prática da caça nesses ambientes, em tempos remotos" (p.34).

No entanto, o IBGE vai além dessa descrição do nome, acrescentando que como a origem do topônimo vem de uma palavra indígena, composta de Acará (Garças) e Hu (Água), significando "Rio das Graças", e seu gentílico: acarauense. É identificado, na composição dos municípios, sob o Código de Nº

2300200. Conforme o IBGE, em 2010, Acaraú tinha uma população de 57.551 habitantes e estima que em 2019 a população de Acaraú chegaria a 62.641 habitantes. (IBGE, 2019)

No século XVIII, em 22 de setembro de 1799, o povoado foi elevado à categoria de distrito de Acaracu da vila de Sobral. O município de Acaraú foi criado em 31 de julho de 1849, através da Lei nº 480, outorgada pelo então Presidente Dr. Fausto Augusto de Aguiar, dando-lhe autonomia política e administrativa à povoação antes denominada de Barra do Acaracu, cujo território foi desmembrado do município de Sobral, no Estado do Ceará. (ARAÚJO, 2005).

Segundo o IBGE, na divisão territorial datada de 1995, o município é constituído de 4 distritos: Acaraú, Aranaú, Juritiana e Lagoa do Carneiro. Assim, permanecendo em divisão territorial datada de 2014. (IBGE, 2019)

Localizada entre os paralelos de 2° 53' 08" de Latitude Sul e os Meridianos de 40° 07' 12" de Longitude Oeste, o município de Acaraú está situado na desembocadura do rio homônimo, a Noroeste do Estado do Ceará, com área territorial de 843 km². É cortado pelo rio Acaraú no sentido Sul – Norte, ganhando várias ilhas, lagoas, manguezal, praias, dunas, carnaubal, além do estuário do rio, importante na ocupação da cidade. Faz limite ao Norte com o Oceano Atlântico; Sul – Morrinhos; Leste -Itarema e Oeste com os municípios de Bela Cruz, Cruz e Marco, distante 247 quilômetros da capital, posicionando-se como o mais setentrional dos municípios cearenses. (SANTOS, 2013, p.34).

O mapa abaixo mostra a divisão política do município de Acaraú, incluindo os municípios vizinhos.



Fonte: Narcélio de Sá, 2012, APUD Santos, 2013.

Conforme Santos (2013), Acaraú tem uma altitude média de aproximadamente 13 metros,

predominando um “relevo caracterizado por planícies litorâneas e tabuleiros costeiros pré-litorâneos” (p.34); o clima é tropical quente e semiárido brando; as temperaturas giram em torno de 26° a 28° C; e sua quadra chuvosa ocorre no período de janeiro a abril.

Na visão de Santos (2013), no processo de modernização do Nordeste brasileiro, o litoral nordestino ganhou destaque por desenvolver a criação de camarões em cativeiro, voltada tanto para o mercado interno quanto externo, destacando-se ainda na área do turismo. Com notável crescimento nesses aspectos, o “Estado do Ceará conta com suas praias de temperaturas mornas, durante todo o ano” (p.55).

Em relação às atividades econômicas, desenvolvidas no decorrer da história do município de Acaraú, ainda é predominante a prática da agricultura e da pesca, mas, segundo Santos (2013), esta última atividade encontra-se ameaçada “pela criação de camarão em cativeiro, atividade que vem se alastrando nos salgados dos estuários acarauenses, [...] observamos fraco movimento de embarcações e pescadores no porto, se compararmos com anos anteriores” (p.62). Entretanto, a autora supracitada ressalta a importância que tiveram para o município outras atividades “que ficaram no passado pela ausência de políticas públicas comprometidas com a sociedade local” (p.55-56), tais como: a industrialização da charqueada, do sal marinho, da cera da carnaúba, da fabricação de rapadura e da conserva.

Ressalta o historiador Rios (2019), no seu Blog “Acaraú para Recordar”, que a pesca é a atividade econômica preponderante no Município, seguida da pecuária bovina, suína e avícola; agricultura do algodão arbóreo e herbáceo, do caju, mandioca, milho e feijão.

De acordo com Rios (2019), Acaraú conta com 13 indústrias, sendo quatro de produtos alimentícios; três extrativas minerais; duas de madeira; duas de produtos minerais não metálicos; uma de serviço de construção e uma de vestuário, calçados e artigos de couro e pele. Contudo, a pesca ocupa relevante papel no sistema econômico de Acaraú e acrescenta que “Este município já respondeu por 31% da produção oriunda da pesca artesanal, com produção média de 7,9 mil toneladas”. (RIOS, 2019, jan.).

Na área educacional de Acaraú, enquanto cidade polo da região, conta com 44 estabelecimentos de ensino fundamental para uma matrícula de 9.633 alunos, atendidos por 513 docentes; 7 escolas de ensino médio para 2.587 matrículas atendidas por 123 professores conforme IBGE (2017) e uma escola de ensino Superior. No ano de 2010, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos era de 96, 8%. Contudo, neste ano, 21.668 pessoas, com idade de 25 anos ou mais, eram analfabetas ou não tinham o fundamental incompleto. Somente 950 pessoas tinham o nível superior completo. (IBGE, 2019).

Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 5.3 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.5. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 133 de 184. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 93 de 184. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.8 em 2010. Isso posicionava o município na posição 127 de 184 dentre as cidades do estado e na posição 3870 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, 2019).

No que se refere à economia nos tempos hodiernos, registros do IBGE para o ano de 2016, assinalam que o município de Acaraú tinha um PIB per capita de 9.409,83 R\$. Além do mais, de acordo com o IBGE, em 2016, os trabalhadores formais de Acaraú recebiam em média de 1,9 salários mínimos; registrando-se 3.971 pessoas ocupadas, representando 6,4 % em taxa de ocupação da população do município. Sendo que no ano de 2010 o percentual da população com rendimento mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo era de 56,5 %. (IBGE, 2019)

Enquanto isso, o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Acaraú em 2010, descrito pelo IBGE no referido ano, foi de 0,601, ficando na posição 130ª no ranking do Estado do Ceará quando a cidade que ficou na 1ª posição foi Fortaleza com 0,754 de IDH e comparando-se aos demais municípios do Brasil ficou na 2149ª do ranking. Já o Índice de Gini do município era de 0,46, em 2003, classificando-se na posição 49ª no ranking dos municípios cearenses e, em relação ao cenário nacional, ficou na posição 692ª. (IBGE, 2019).

Conforme as informações expressas no Anuário Estatístico do Ceará-2017, sobre a renda, a pobreza e a desigualdade, nos municípios do Ceará no ano de 2010, Acaraú tinha uma população de 18.365 ou 31,91% de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza, o que significava que os rendimentos mensais dessas pessoas não ultrapassavam o valor de R\$ 70,00. De toda essa população em extrema pobreza, 7.060 ou 25,00% moravam na zona urbana, e 11.305 residiam na área rural, representando um percentual de 38,57 da população.

De acordo com dados registrados no Anuário Estatístico do Ceará-2017, relativos à situação de trabalho e de renda conforme empregos formais, levando-se em consideração a escolaridade desses empregados no ano de 2014, verificou-se que Acaraú tinha 4.048 pessoas empregadas e desta população empregada 20 pessoas eram analfabetas; 301 tinham até 5º Ano do Ensino Fundamental incompleto; 113 tinham o 5º Ano do Ensino Fundamental completo; ficando 359 no grupo dos empregados com 6º ao 9º ano incompletos e 416 com o fundamental completo. Já os empregados com o Ensino Médio incompleto eram 148 pessoas e com ensino médio completo o número era de 1570 pessoas. Com Ensino Superior incompleto, 44, e, Superior completo, 1073; o Mestrado tinha 2 empregos (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ, 2017).

No levantamento, no referido Anuário, quanto às atividades econômicas e aos gêneros, nos municípios cearenses no período de 2014 a 2016. No ano de 2016, numa relação de sete atividades, Acaraú tinha um total de 3.370 pessoas empregadas formalmente, sendo que, destas, 1821 eram do sexo masculino e 1549 do sexo feminino. Quanto às atividades econômicas pontuadas no Anuário Estatístico (2017), numa ordem crescente de 1 a 7, ter-se-ia como 7º lugar o emprego no extrativismo, com o menor número de empregados formais: apenas 2, ambos do sexo masculino. Em 6º, os trabalhadores em serviços industriais de utilidades públicas, totalizando 43 pessoas: 37 homens e 6 mulheres. Já em 5º, na indústria de

transformação, com 327 pessoas, divididas em 228 homens e 99 mulheres; em 4º, agropecuária e extrativismo vegetal com um total de 389 pessoas empregadas, quando 352 seriam do sexo masculino e apenas 37 feminino; em 3º lugar, ficaram as atividades do comércio, empregando 414 pessoas, sendo 294 homens e 120 mulheres; em 2º lugar ficaram as atividades relacionadas à prestação de serviços que empregam 571 pessoas, 274 homens e 297 mulheres e, em 1º lugar, encontram-se os empregos na administração pública, com 1554. Destes, 565 são desenvolvidos por pessoas do sexo masculino e 989 do sexo feminino. (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ, 2017).

Entretanto, para o desenvolvimento de políticas sociais no município de Acaraú tem-se a Secretaria de Assistência Social que, segundo foi informado por seus profissionais, o seu plano de trabalho segue os parâmetros nacionais de divisão de projetos, serviços e programas. O equipamento é dividido em proteções: básica e especial, sendo que a primeira trabalha toda forma de prevenção à violação de direitos, ou seja, acompanha, apoia as famílias em situação de vulnerabilidade. (ACARAÚ, 2019)

Essa proteção, em nível de Secretaria, conta com uma gerência que atua junto às instituições da proteção básica no município, que são duas: CRAS, um localizado no Centro de Acaraú (CRAS I) e o outro no Bairro do Sítio Buriti (CRAS II) que referenciam, em termos de prevenção, todo o município e junto deles encontram-se nove núcleos da assistência, distribuídos no município: os Núcleos da Assistência Social (NAS), em Santa Fé, Lagoa do Carneiro, Juritiana, Cauassú, Aranaú, Castelhiano, Outra Banda, Morada Nova e Paulo VI. Destaca-se que no equipamento de Morada Nova funciona outro Polo de Convivência, que também faz parte da Secretaria em questão. (ACARAÚ, 2019).

Em se tratando de proteção especial, segundo informa a Secretaria de Assistência, os serviços são realizados junto às famílias que já sofreram alguma violência, em que se recebem as mesmas através de sua própria demanda, ou através de denúncias no disque 100, ou ainda por meio da Procuradoria do Município e ainda por meio da busca ativa (servidor vai ao encontro das famílias que estão sofrendo violação).

Também para esse tipo de proteção, o município conta com uma gerência local que coordena dois equipamentos: CREAS, que trabalha com todas as famílias em situação de violência no município, atendendo desde as crianças até aos idosos, mas que ainda não teve o vínculo rompido, ou seja, trata-se de uma pessoa que sofreu violação mais continua morando com família, ou no mesmo local que sofreu a violação. Esse trabalho do CREAS é desenvolvido por uma equipe multidisciplinar (assistentes sociais, psicólogo, advogado, dentre outros) (ACARAÚ, 2019).

Ressalta-se que segundo a Secretaria de Assistência Social de Acaraú, além dos equipamentos e serviços mencionados, ainda realiza um trabalho social junto ao Abrigo Nossa Senhora da Conceição (segundo equipamento), e considera esse órgão de alta complexidade porque acolhem crianças e adolescentes com idade entre 0 a 17 anos incompletos que sofreram violações de direitos e não tiveram como continuar no seu contexto familiar e, então, foram retiradas de casa pelo Conselho Tutelar e Juiz de

Direito e ficam sob a tutela do Estado. (ACARAÚ, 2019).

É também na Secretaria de Assistência Social onde é realizado o cadastro em programas sociais do Governo Federal através do CadÚnico e onde através do CRAS é realizado o acompanhamento das condicionalidades dos programas sociais do Governo Federal, no caso no Programa Bolsa Família. Cada um realiza seu trabalho conforme área de abrangência geográfica definida dentro do município de Acaraú com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Essas informações permitem ao governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais.

2.2 PERFIL DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO DO PBF EM ACARAÚ

De acordo com o Relatório de Informações divulgado no Site do MDS (2019), no município de Acaraú, há 10.184 famílias beneficiárias do Bolsa Família e que esse total equivale, aproximadamente, a 45,03% de toda a população do município. Porém, destaca que se um número de 7.820 famílias não recebesse o benefício estariam vivendo em condição de extrema pobreza.

No mês de dezembro de 2018, foram transferidos R\$ 2.492.659,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 244,76 por família. Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78. (MDS, 2019).

Em consonância com o Relatório de Informações sobre o Bolsa Família e Cadastro Único, considera-se que, no Município de Acaraú, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em dezembro de 2018, era de 12.663 dentre as quais:

10.358 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00;
384 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00;
1.338 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo;
583 com renda per capita acima de meio salário mínimo. (MDS, 2019).

O respectivo Relatório de Informações apresenta que, em janeiro de 2019, os grupos de origem étnicas de Acaraú evidenciaram 52 famílias Quilombolas cadastradas no CadÚnico, com 36 delas beneficiárias do Programa Bolsa Família e ainda que 56 famílias indígenas estavam cadastradas e recebiam o PBF.

Menciona ainda o Relatório em estudo que dentre os cadastrados do CadÚnico no Município, em janeiro de 2019, encontram-se famílias pertencentes aos grupos relacionados ao meio ambiente para qual registrou uma família extrativista cadastrada e beneficiária do Programa Bolsa Família; 37 famílias de Pescadores Artesanais cadastradas e beneficiárias do PB.

Outro grupo apresentado trata-se das famílias relacionadas ao meio rural em que também no primeiro mês deste ano contava-se com 141 famílias de agricultores familiares, sendo 124 beneficiárias do Programa Bolsa Família. Também existem famílias consideradas acampadas que são cadastradas e beneficiárias do respectivo Programa no período 01/2019. Além do mais, têm-se os grupos em situações conjunturais em que uma família atingida por empreendimentos de infraestrutura encontra-se cadastrada e recebendo o benefício.

Outrossim, há 4 famílias com uma pessoa presa no sistema carcerário, cadastradas e 3 são beneficiárias do PBF; também existem 2 famílias em situação de rua cadastrada e 1 beneficiária; 44 famílias de Catadores de Material Reciclável cadastradas e 35 cobertas pelo PBF beneficiárias do Programa Bolsa Família em 01/2019. (MDS, 2019).

Contudo, uma vez identificados esses 290 beneficiários pertencentes aos “Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos” (MDS, 2019), supõe-se que os demais beneficiários se constituem de pessoas desempregadas e com escolaridade entre ensino fundamental incompleto a completo, sendo em sua maioria mulheres as titulares do benefício com idade entre 18 a 50 anos de idade.

Os beneficiários titulares do PBF, em sua maioria, são mulheres. Mães, com crianças e adolescentes estudantes, desde a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, sendo que grande parte delas são residentes na Zona Rural da Região do Sertão, auferindo renda do trabalho na agricultura, plantando, colhendo e raspando mandioca. Outros beneficiários moram na Região da Praia onde praticam a mariscagem, pesca de búzios, sororôs, caranguejos, siris (práticas que estão se tornando mais raras, em virtude das construções de viveiros para criação de camarões em cativeiros, que delimitam os espaços de passagens para os passantes irem à busca da pesca e da mariscagem). As mulheres, que moram na sede do Município, algumas realizam trabalhos como domésticas, diaristas, marisqueiras e outras são somente donas de casa.

A partir das observações e de estudos desenvolvidos, depreende-se que o perfil dos beneficiários do PBF, no município de Acaraú, segue o patamar nacional, em que se verifica que “A situação é mais grave entre os 7,6 milhões de moradores de domicílios onde vivem mulheres pretas ou pardas sem cônjuge com filhos até 14 anos. Desses, 64,4% estavam abaixo dessa faixa de renda de até R\$ 406 mensais”. (Agencia Brasil, 2018). O gráfico abaixo evidencia os dados apresentados.

Figura 3: Perfil das pessoas em extrema pobreza, no Brasil em 2017



Fonte: IBGE: Síntese de Indicadores Sociais, 2018; Agência Brasil (2018).

Muitas dessas mulheres engravidaram ou se casaram cedo, deixando de dar continuidade aos estudos para cuidar dos filhos e dos afazeres domésticos, contando exclusivamente da renda dos companheiros e agora do PBF para realizar suas compras. Também, têm pouca ou nenhuma participação na vida social em suas comunidades.

2.3 MÉTODOS E INSTRUMENTAIS DE COLETA DE DADOS PARA A AVALIAÇÃO

Partindo da compreensão de que na pesquisa avaliativa se faz de suma relevância a utilização de métodos e instrumentos da pesquisa social, e que o método “é o raciocínio utilizado para aceitar ou rechaçar um fato ou fenômeno como verdade” (SILVA, 2013, p. 88), esta pesquisa foi desenvolvida através de métodos qualitativos, considerando que a pesquisa qualitativa tem a possibilidade de encontrar respostas a situações bem particulares dos sujeitos nela envolvidos e, sobretudo, porque:

Ela se preocupa, nas ciências sociais, com o nível da realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2002, p.21).

Nesse sentido, além da abordagem qualitativa feita por meio da pesquisa bibliográfica, da pesquisa

documental e da pesquisa de campo para um maior conhecimento do contexto dos seus beneficiários, bem como para uma avaliação da política do PBF, foi feita também uma avaliação em profundidade.

Para tanto, foram empregados diversas técnicas ou procedimentos, conceituados por Silva (2013), como sendo os instrumentos utilizados para coleta de dados e/ou informações numa pesquisa. Desse modo, foi imprescindível para a consolidação dos objetivos da pesquisa, o emprego das técnicas da observação direta, da entrevista e do questionário.

Destaca-se que a pesquisa bibliográfica apresenta-se como de grande importância neste estudo, por permitir ao pesquisador abranger de forma mais ampla os fenômenos pesquisados do que se fosse realizar sua análise diretamente. Fazem parte desse tipo de pesquisa a arte dos estudos exploratórios e outras feitas com a técnica de análise de conteúdo. (GIL, 2008).

Em relação à pesquisa documental, há muita semelhança com a pesquisa bibliográfica. De acordo com Gil (2008), o que difere uma da outra é a natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica se estrutura a partir de contribuições de autores que escrevem sobre determinado tema, enquanto que “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (p.51).

No processo de pesquisa documental foram analisados documentos oficiais, tais como relatórios do IBGE, do IPECE, de ANUÁRIOS, assim como Relatórios de Resultados de matrícula, rendimento e abandono escolar, fornecidos pelas escolas pesquisadas; Relatórios da situação dos beneficiários do PBF, tanto através das Secretarias Escolares das Instituições de Ensino Médio do município de Acaraú como no Site do MDS; Relatórios do MDS sobre o Programa Bolsa Família e seus impactos, sobre beneficiários no município de Acaraú, com foco sobre os beneficiários do PBF.

Essas fontes documentais foram encontradas e disponibilizadas nos sites oficiais dos Governos Federal e Estadual, ou ainda na Secretaria de Assistência Social de Acaraú, após esclarecimentos dos objetivos da pesquisa e livre consentimento das instituições, podendo ser consultadas durante todo o desenvolvimento desta pesquisa, conforme necessidade.

Tomando como referência ainda a pesquisa qualitativa, a pesquisa de campo nasceu da necessidade de se investigar, *in lócus*, o objeto de estudo, considerando “[...] o trabalho de campo como uma possibilidade de conseguirmos não só uma aproximação com aquilo que desejamos conhecer e estudar, mas também de criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo” (MINAYO, 2002, p.21).

A escolha pela técnica da observação científica remete ao entendimento de Silva (2013) que a concebe como instrumento relevante ao desenvolvimento de pesquisas qualitativas, sendo melhor ainda quando empregada simultaneamente com outros procedimentos. E acrescenta que ela é compreendida como a mobilização dos sentidos do pesquisador para coletar informações acerca do seu objeto de estudo, permitindo “a percepção ativa da realidade exterior para obter informações consideradas de interesse para

a investigação. É um procedimento sistemático, orientado por um roteiro com indicação de aspectos importantes a considerar no processo de observação” (SILVA, 2013, p. 95).

Contudo, dentre os tipos de observação científica, encontra-se a observação simples para se adquirir conhecimentos de situações de caráter público (hábitos, comportamentos políticos e atitudes, dentre outros). E a observação participante, feita quando o observador passa a fazer parte do grupo ou da comunidade, desempenhando papéis e colhendo informações. (SILVA, 2013).

A entrevista foi outra técnica empregada durante a pesquisa, concordando com Gil (2008) que se trata de uma técnica de coleta de dados, “[...] bastante adequada para obtenção de informações acerca do que as pessoas creem, esperam e sentem” (GIL, 2008, p.109). Além do mais, basicamente todos os profissionais que tematizam sobre os seres humanos se valem da técnica ora pontuada.

Considerando que o público-alvo da pesquisa foram os beneficiários do PBF, e, sobretudo, com filhos no Ensino Médio, uma das etapas da pesquisa de campo aconteceu nas instituições de ensino médio, sendo que foram utilizadas, concomitantemente, observações, aplicação de questionários aos alunos e entrevista com gestores escolares das seis escolas de Ensino Médio do município de Acaraú: Escola de Ensino Médio Tomaz Pompeu de Sousa Brasil, Escola de Ensino Médio em Tempo Integral Maria Alice Ramos Gomes, localizadas na Sede do Município e Escola de Ensino Médio Vicente de Paulo da Costa, situada no distrito de Juritiana, EEM Maria Conceição de Araújo no distrito de Aranaú e Escola de Ensino Médio Gomes Silveira no distrito de Lagoa do Carneiro, iniciando em 2017, e com maior proporção no período de junho de 2018 a junho de 2019.

As observações e as entrevistas, nessas escolas, tiveram como finalidade identificar a visão dos gestores escolares (Diretor e Coordenação Pedagógica) acerca do PBF, seus beneficiários e das condicionalidades desse Programa, suas abordagens no acompanhamento da frequência e rendimento escolar desse público. Além disso, a pesquisa buscou identificar ainda se há comunicação entre os gestores escolares e os gestores do CadÚnico e do Bolsa Família para orientações sobre o PBF e suas condicionalidades. Se sim, como acontece e qual seria posição dos gestores acerca dessa comunicação.

Igualmente às observações, as entrevistas ocorreram em um dos turnos de trabalho das instituições, agendadas as datas, os horários e os seus respectivos participantes. Aconteceram quase sempre em único dia, nas escolas que não são da sede do Município, em virtude da distância e da necessidade de maior planejamento para o deslocamento da pesquisadora.

Outra etapa da pesquisa de campo se deu com observações e entrevistas aos gestores municipais do CadÚnico e do PBF, ao entrevistador e digitador do PBF, do município de Acaraú-CE. A pesquisadora teve como objetivo compreender a rotina das atividades que se desenvolvem no espaço destinado ao Cadastro Único e PBF; como ocorrem os atendimentos, a acolhida às pessoas que ali chegam; o perfil dos cidadãos e suas demandas ao procurarem esse equipamento público. Para os entrevistadores do CadÚnico foram

perguntados sobre os casos mais frequentes que atendem e qual sua percepção em relação aos beneficiários que têm filhos no Ensino Médio.

Destaca-se, contudo, que além desses profissionais da gestão do CadÚnico e do Bolsa Família, foi entrevistado o Secretário Municipal da Secretaria de Assistência Social do Município, interpelando-o sobre sua visão acerca do PBF, dos beneficiários e dos impactos desse programa para o município de Acaraú.

Enquanto isso, o questionário semiestruturado foi necessário a esta pesquisa, considerando-o como instrumental que se consistiu “basicamente em traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas” (GIL, 2008, p. 121), por permitir que fossem levantados tanto dados quantitativos quanto informações qualitativas sobre o objeto pesquisado (SILVA, 2013). Ratifica Silva (2013) a esse respeito que “procedimentos de natureza quantitativa, quando complementados com outras técnicas e procedimentos de natureza qualitativa, podem ser adequados e pertinentes para o desenvolvimento de avaliação de políticas e programas sociais” (p.93).

É importante pontuar que as observações foram realizadas durante o tempo em que a pesquisadora esteve nas escolas e, no CadÚnico e PBF, atentando para todas as situações que envolviam os sujeitos beneficiários do PBF. Da mesma maneira que as observações, todas as entrevistas tomaram como referência um roteiro elaborado previamente. Foram gravadas, com a permissão prévia dos participantes, para posterior transcrição das informações, e maior propriedade no momento de suas análises.

É cabível acrescentar a reflexão de Silva (2013), que reitera a relevância de se considerar que os instrumentos utilizados na avaliação de políticas públicas dos programas sociais “não são em si, neutros, por serem referenciados teoricamente, determinando posturas metodológicas definidas dos avaliadores, orientando, portanto, a intencionalidade que move a prática de avaliação” (p.92).

2.4 CONCEPÇÕES TEÓRICAS E CRÍTICAS SOBRE A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

No processo de estruturação e efetivação desta pesquisa, recorreu-se a várias obras, mas a maior ênfase recai sob os seguintes autores e suas respectivas obras, a saber: “Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa” da autora Maria Ozanira Silva e Silva (2008) que considera que as políticas públicas, de modo geral, se configuram como instrumento; mecanismo favorecedor de mudanças sociais, orientadas “para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente, os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social, vista como mecanismo social que contém contradição” (SILVA, 2008, p. 90).

De acordo com a perspectiva de Silva (2008), a avaliação de políticas e programas sociais se norteia por intencionalidades, pela dimensão política e por uma junção de procedimentos científicos que a tornam

promotora de conhecimentos. Dessa forma, entende-se que avaliar política e programas sociais implica um movimento inerente ao processo das políticas públicas “considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas” (SILVA, 2008, p. 90).

Essa autora assinala que toda política pública se configura tanto como um mecanismo de transformação social, voltada para promoção do bem-estar da população, principalmente, para os grupos mais destituídos, como um mecanismo de distribuição de renda e equidade social, porém, compreendida como estrutura social que carrega em si contradições. Por isso, concorda-se com Silva (2008) quando ela faz a seguinte colocação: “Contraponho-me à percepção de política pública como mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista” (p. 90).

Além do mais, a autora citada lembra que a política pública é uma resposta resultante de pressões sociais por meio de práticas de diversos sujeitos que defendem interesses também diversificados. Por isso, acha-se a favor também de “interesses contraditórios” que oscilam ora na direção do capital, ora na direção do trabalho. “Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e consensual, pois falar de política é falar de diversidade e de contradição” (SILVA, 2008, p. 90).

Nesse sentido e à luz de Silva (2013), compreende-se que a avaliação de políticas e programas sociais situa-se no contexto da pesquisa avaliativa, destacando-a como atividade que perpassa o processo das políticas públicas, articulando-se à formulação, à “implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de pesquisa social” (p. 20). Desse modo, a autora considera que esse tipo de avaliação deve ser concebido na relação dialética de duas dimensões, que, a seu ver, são inerentes ao processo, a saber: a dimensão técnica e a dimensão política. Além do mais, para a autora citada:

[...] a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implantação e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar, e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. (SILVA, 2013, p. 43)

Ressalta ainda a autora que a pesquisa avaliativa contribui com uma compreensão de quais programas são efetivos ou quais são ineficientes, possibilitando daí, o planejamento, a elaboração e o desenvolvimento de novos direcionamentos que intencionam “produzir, eficaz e efetivamente, impactos desejados sobre grupos e populações” (SILVA, 2013, p. 43).

Em relação à pobreza e às políticas de enfrentamento da fome e das desigualdades sociais, a ênfase recai sobre Silva e Lima (2014), na obra “Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos”. As autoras descrevem o PBF como principal Programa de Transferência de Renda do contexto brasileiro

e discorrem sobre os seis momentos históricos e políticos desse programa.

Elas contribuem com uma avaliação do Programa Bolsa Família, percebendo-o enquanto um programa de transferência de renda, nos moldes de outros implantados no contexto da América Latina que se propõem a enfrentar a fome e a pobreza. Além disso, Silva e Lima (2014) descrevem seis momentos importantes dessa política em solo brasileiro, os quais, segundo as autoras, nasceram de iniciativas do Senador Eduardo Suplicy (PT) em 1991 (no momento não logrou êxito). Adiante, Fernando Henrique, com o Bolsa Escola. Em seguida, o Governo do Presidente Lula (PT), como maior destaque ao aprovar o Bolsa Família, unificando os programas sociais já existentes e alcançando, de forma contundente, as famílias mais pobres e extremamente pobres de todo o País.

Outra literatura de salutar relevância foi “Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania” de Rego e Pinzani (2014) que, de maneira crítica e contextual, discutem o PBF numa perspectiva de política pública social que combate à fome, contribui na construção da autonomia das mulheres e as retiram de condições de humilhação. Os autores se fundamentam na teoria do *capability approach*⁶ (doravante, *capability*), *functioning*⁷ de Amartya Sen, Nassbaum e na teoria do dinheiro de Marx e Simmel. Ressalta-se que, muito embora não se siga metodicamente essas categorias para avaliar a política pública do PBF, elas são consideradas importantes para fins descritivos e para também embasar a avaliação.

Para Rego e Pinzani (2014), tais categorias são relevantes ao contexto, uma vez que se considera que “a presença de uma renda monetária regular [...] permite o desencadeamento de processos de autonomização individual em múltiplos níveis” (p. 46).

A concepção básica de uma avaliação de políticas públicas, através do *capability*, estaria estruturada, segundo Rego e Pinzani (2014), a partir de dois pilares: o primeiro seria o de elencar as “*capability* necessárias para alcançar os *functionings* considerados valiosos” (p. 47) e o segundo buscaria definir os bens ou *comodities*, pensadas como mecanismo de distribuição da política em estudo, contudo, considerando “os fatores que determinam a conversão de tais bens nas *capabilities* definidas” (p. 47).

Continuam esses autores destacando, como de suma importância no desenho de avaliação de políticas públicas, práticas metodológicas em que se definam “os fatores de conversão que representam o conjunto de condições sociais que influenciam a maneira em que as pessoas transformam em *capability* os bens distribuídos” e acrescentam ainda Rego e Pinzani (2014, p. 47): “No caso do BF, lidamos com distribuição de um único bem: a renda monetária”.

Tal renda dá lugar a um conjunto de *capabilities* necessárias para alcançar os *functionings* ligados à autonomia individual e à cidadania [...]. Vale salientar que essa transformação está condicionada às condições objetivas em que vivem os grupos sociais objeto desta pesquisa - os pobres - os jovens da Escola

⁶ O termo *capability* deriva da fusão de *capacity* (capacidade) e *ability* (habilidade). (REGO e PINZANI, 2014, p.45).

⁷ Funções

Pública de Ensino, e as mulheres. Ambos identificados atrasados sobre vários aspectos: economicamente, culturalmente e socialmente.

Nesse sentido, as reflexões de Rego e Pinzani (2014) fortaleceriam um questionamento: Considerando que o Estado se diz imbuído do dever de garantir o desenvolvimento da autonomia dos cidadãos, como se faria isto, uma vez que aos pobres e aos destituídos de vozes faltam as *capabilities* ou as capacidades que lhes possibilitam exercer certos *functionings*, trabalhos, por exemplo, para ter uma renda e assim serem livres da humilhação de não poder sustentar sua família e fruir de bens e outros serviços básicos, educação e saúde?

Carvalho (2010) em “Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: Um olhar Crítico sobre a América Latina no século XXI” deixa claro que é imprescindível uma compreensão das políticas sociais no cenário das contradições existentes na “civilização do capital”, sendo necessário, portanto, entender os processos que ocorrem nos movimentos organizados da sociedade que convergem para pressionar o Estado por redefinição e afirmação de políticas que legitimem e reconheçam os direitos dos grupos excluídos, oprimidos e discriminados.

Na visão de Carvalho (2010), torna-se uma “exigência histórica” um olhar sobre as políticas destinadas ao enfrentamento das desigualdades presentes na sociedade capitalista, assim como sobre as potencialidades de seus beneficiários. Ainda de acordo com Carvalho (2010, p. 173), pensar as políticas sociais sob essa perspectiva faz-se necessário e, portanto, se configuraria como “esforço de circunscrever uma leitura crítica das políticas públicas na dialética do presente de disputa hegemônica, sublinhando fenômenos, tendências e questões que apontam vias fecundas de discussão”.

Outra obra de relevância nesta pesquisa trata-se de “Parâmetros para análise de Políticas: A Fusão de Texto e Contexto”, de Raul P. Lejano (2012) que aborda a análise de política como “processo pelo qual chegamos a um curso de ações públicas que provocarão mudanças benéficas na situação em questão” e que, essa análise deve ir além do mitológico, consolidado pelo modelo clássico e o pós-positivista. Destaca Lejano (2012, p.23) que enquanto texto, a política demanda apenas sua formulação, “depois retirada e importada para dentro de todo e cada lugar e promulgada pelo Estado e outros atores da política”.

A tarefa da crítica pode ser considerada vital ao nosso objetivo de eliminar a distância entre o texto e o contexto da política, ou entre o conceito e a prática. O elemento crítico reside em mostrar o grau de divergência entre os dois lados. A análise crítica também pode esclarecer em que pontos da narrativa política ocorre maior divergência. Que elementos, hipótese, ou afirmações são mais problemáticas? E, tão divergentes quanto isto, como essas divergências ocorrem? (LEJANO, 2012, p.154).

De acordo com Lejano (2012), “Na política, não há nada como a análise *a priori*”. (p. 25). Contudo, destaca que na avaliação de uma política, há diferentes modelos de abordagem da questão que se investiga na política, sendo, portanto, necessário compreender que o desafio não seria se contrapor a modelos,

mas internalizar que estes são todos “representações analógicas dos fenômenos que exigem uma análise mais profunda. A questão é sim considerar os modelos reflexivamente e fundamentar no contexto e nas instituições de aplicação” (p. 25). Vale mencionar que, Lejano apresenta uma forma inovadora de avaliação de política pública, uma vez que sustenta novos referenciais teórico-metodológicos, buscando a integração entre os aspectos quantitativos e qualitativos de análise, de modo que se tornem “capazes de alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais” (RODRIGUES, 2008, p. 117). Ademais, conforme esta autora,

Lejano sustenta que os modelos vigentes, pautados nos modelos positivistas de análises, são limitados quanto à capacidade explicativa dos fenômenos.

Muito provavelmente, o esforço empreendido por Rodrigues (2011) para implementar, no Brasil, a proposta de uma avaliação em profundidade, reporta-se bastante ao ideário de Lejano. Na tentativa de consolidar no campo das políticas públicas sociais novas metodologias que possam “dar conta da complexidade inerente à área”, Rodrigues (2008) propõe em sua proposta uma avaliação multidimensional, sendo que esta

Por si mesmo conduz às abordagens multi, inter ou transdisciplinares, uma vez que exige a consideração de todas as dimensões relevantes de uma política em foco e isto demanda a articulação de diferentes especialidades como a ciência política, a sociologia, a economia, a história, a antropologia, o direito, mais aquelas específicas à política em tela (RODRIGUES, 2011, p.58).

A proposta de uma avaliação em profundidade, conforme Rodrigues (2011), sustenta-se em quatro eixos: 1) conteúdo da política ou do programa para o qual deve o pesquisador analisar a formulação da política a partir dos documentos que a institucionalizam. Neste aspecto, torna-se necessário atentar para os critérios empregados na implantação, acompanhamento e avaliação da política em questão. Também, devem-se analisar seus conceitos, ideias, noções e os valores que definem os paradigmas que orientam a referida política, estudar sua base teórica e o que a torna legítima. Ademais, Rodrigues (2011, p.59) sugere que se faça uma “verificação da coerência interna da política no que diz respeito à disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da política segundo sua proposta teórica e sua base conceitual”.

O segundo eixo proposto por Rodrigues (2011): análise de contexto da formulação da política desenvolve-se através de um levantamento de dados, informações acerca do momento político, das condições socioeconômicas, com merecido olhar às articulações existentes entre as esferas públicas locais, regionais, nacionais, internacionais, ou ainda transnacionais. Nesse eixo, deve-se observar a relevância da apropriação do modelo político/econômico que vigora no país, analisando-se o espaço que tem a dimensão social no respectivo modelo e assimilando à proporção que a política ou o programa em análise se articula com outras políticas e/ou programas (RODRIGUES, 2011).

Quanto ao terceiro eixo da avaliação em profundidade, a trajetória institucional do programa, embora se reconheça que há restrição para sua concretização, na visão da autora, este ponto seria um dos mais relevantes para uma nítida compreensão do que “realmente ocorre quando se implementam ações dentro de uma política gestada nas esferas superiores, principalmente, quando, em razão dos processos de descentralização, é fornecida autonomia às esferas regionais e locais, sendo também o de mais difícil consecução” (RODRIGUES, 2011, p. 60).

Em relação ao quarto eixo, espectro temporal-territorial, refere-se ao “percurso de uma política pelas vias institucionais e espaços socioculturais, ao longo do tempo de sua implementação” (RODRIGUES, 2011, p. 60). Neste contexto, o pesquisador analisa os itinerários de uma política nos diversos contextos políticos, econômicos e socioculturais, por comportar, além da perspectiva macroestrutural, “o trânsito pelas esferas federal, estadual e municipal”. Todavia, a apreensão e a efetivação da política em contextos distintos estão sujeitas, portanto, a uma variada gama de apropriações e interferências – conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais (p. 60) –, fato que possivelmente pode levantar resultados divergentes, além de identificar inadequações na maneira como foi gestada, “formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional” (p. 60).

3 ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Há um entendimento de que uma nação e mesmo um Estado não nascem de uma mesma maneira, tampouco sem uma organização de caráter social ou político, e as forças unidas, nesse sentido, nem sempre se apresentam na mesma intensidade. Em consonância com esse raciocínio, Bresser-Pereira (2012) afirma que, o Estado - Nação e a Revolução Industrial são mecanismos concretizadores da revolução capitalista em um país e, concomitante a isso, se consolida o desenvolvimento econômico, fato que se explica pela presença do crescimento nos padrões de vida das pessoas, do desenvolvimento da tecnologia, bem como do aumento e concentração de riqueza.

Nesse sentido, para Bresser-Pereira (2012, p. 1), “Revolução nacional, surgimento das nações e dos estados-nação, da industrialização e desenvolvimento econômico são todos aspectos do desenvolvimento capitalista de cada país e têm como ideologia o nacionalismo”, sendo uma ideologia preocupante e avassaladora se assumida como étnica, porém, primordial para a consecução e evolução dos Estados-nação da modernidade.

Ademais, Bresser-Pereira (2012) acrescenta ainda que, no processo de desenvolvimento de caráter capitalista dos estados-nação estão presentes também:

Uma ideologia popular, porque atinge amplos setores da população e lhes dá a coesão que é necessária a uma nação; mas essencialmente uma ideologia de suas elites burguesas, políticas e intelectuais. Uma ideologia que está na base da integração “moral” e da integração “lógica” das sociedades modernas. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 1).

Nesse contexto, perceber a sociedade e seus construtos sociais reverbera o posicionamento de Bourdieu (1990) em que o Estado é componente central de toda essa integração; que na ausência da integração “moral” e “lógica” numa sociedade, ela se torna mais enfraquecida, e raramente conseguirá desenvolver-se de forma sustentável. As evidências disso são constatadas nos casos cujos países, que levaram a sério a sua revolução capitalista e enriqueceram, precisaram se firmar como uma “nação forte” e desenvolver-se a partir de um projeto nacional (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Por outro lado, os países submetidos à condição colonial raramente apresentam algum desenvolvimento econômico. Os países *retardatários* que no século XX realizaram sua revolução capitalista e se desenvolveram só lograram esse resultado porque formaram um verdadeiro estado-nação. Porque cada um deles logrou se afirmar como nação, construiu seu Estado e definiu uma estratégia nacional de desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 2).

Decerto é que, embora o processo de construção social sempre conte com a iniciativa de líderes ou de uma elite política, o Estado é o maior provedor do desenvolvimento econômico de um Estado - Nação, visto que, após a revolução capitalista, tem-se o processo de democratização – quando entra em cena a sociedade civil e a nação, participando internamente como intermediadores da sociedade e do Estado e legitimando, assim, um contrato social vigente na modernidade. (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Entretanto, enquanto não se consegue organizar politicamente de forma sólida uma sociedade, um dos caminhos mais sugestivos é firmar pactos políticos direcionados para o desenvolvimento da nação. Nesta direção, afirma Bresser-Pereira (2012, p. 2) que: “Nesse caso, a legitimidade do Estado e de seus governantes continua a estar relacionada com o apoio que tem na sociedade civil ou na nação, contudo, mais concretamente passa a depender do bom êxito da coalizão de classes no poder”.

Ressalta-se que, no jogo dessas coalizões, é importante diferenciar a classe capitalista dos empresários e dos capitalistas-rentistas, considerando, ainda, que na classe tecnoburocrática, há uma divisão entre burocracia pública e privada. Seguindo o raciocínio de Bresser-Pereira (2012), os pactos desenvolvimentistas são consequência da coalizão entre os grupos de empresários industriais e a sociedade formada pela tecnoburocracia pública. Com isso, o mais importante é saber que, quando a coalizão é identificada como popular, demanda a participação das pessoas e grupos que formam as classes populares.

Em contrapartida, Cardoso (2008) explica, à luz de Bobbio (1995), que a origem do Estado na condição de “ordenamento político” está associada ao momento em que as comunidades primitivas, caracterizadas pelos níveis de parentesco, perderem essa essência, pois se ampliaram por meio da junção de diferentes famílias, com o propósito de garantir o seu sustento, a sobrevivência ou mesmo a própria defesa. Os seguidores dessa concepção entendem que a origem do Estado ocorreu, exatamente, quando as comunidades primitivas passaram a se constituir em sociedade civil (cidadão, civilizado).

Compreende-se, a partir do exposto por Cardoso (2008), que o Estado se qualifica como uma instituição de caráter superior e soberana, porquanto tem a incumbência de normatizar as formas de atividades exercidas pelos diversos grupos sociais participantes de sua sociedade, tais como: zelar pela segurança e guardar a propriedade privada. A partir daí, origina-se o desenvolvimento político e econômico. Assim, a origem de Estado se faz a partir do surgimento do homem e seu usufruto da terra para garantir o que necessita para sobreviver.

Essa tese, segundo Bobbio (1995), também é compartilhada pelo pensador marxista Friedrich Engels que, no entanto, lhe impõe uma interpretação exclusivamente econômica, identificando o Estado como um instrumento de dominação de classe. Sua formulação se apoia na construção teórica de Rousseau, para o qual a sociedade civil surge do ato daqueles que, antes dos demais, cerca seus terrenos e diz que aquelas terras cercadas são suas, ou seja, da instituição da propriedade privada (CARDOSO, 2008, p.35).

Tal fato, aliado ao aprimoramento do processo produtivo, oportunizou ao produtor a formação de excedente, gerando, então, a necessidade de se estabelecer regras que organizassem a convivência entre as diferentes classes de indivíduos e assegurassem ao cidadão a posse de sua propriedade. Além disso, a acumulação tornava determinadas comunidades, sociedades ricas e visadas por grupos de saqueadores ou mesmo, por outras nações, tornando-se necessária a defesa da coletividade contra as ameaças externas (CARDOSO, 2008).

Esses dois fatores levaram à sociedade a se reorganizar sob a direção de uma instituição que representasse a todos bem como promovesse a harmonia interna. Para Engels, entretanto, na sociedade primitiva, vigorava a propriedade coletiva e com o surgimento da propriedade privada nasce a divisão do trabalho, separando assim a sociedade em classes: a classe dos proprietários. Porém, Costa (2015, p. 138) assinala que:

[...] no momento em que o Estado moderno-capitalista consolida suas fronteiras externas, conclui seu processo de monopolização, ele é desafiado imediatamente a se voltar para dentro do seu próprio território, para sua população, e começar a administrar essa realidade (COSTA, 2015, p.138).

O Estado é, portanto, na compreensão de Costa (2015), uma máquina eficaz de dominação dos povos, que num momento é concentrador de poder, centralizador, constrói uma hierarquia nas relações entre os homens; mas que do outro lado é democrático, bastante complexo e contraditório nas relações de poder.

É mais que visível que essa complexidade que perpassa o Estado contemporâneo é também, pois, como expressa Costa (2015, p. 140), as “PPs que estão sendo construídas nesses Estados também refletem a natureza conflituosa e dinâmica dessa relação”.

De um âmbito, tem-se o Estado que se materializa através do monopólio de poder e, de outro, um Estado orientado para valorizar as diversidades, preocupado com as desigualdades, garantidor de espaços e oportunidades para a pluralidade, ou seja, um Estado que existe no decurso de um processo histórico altamente contraditório (COSTA, 2015).

Ainda conforme esse autor (p. 142): “Na história tradicional, os Estados começam concentrando poder, mas depois começam a interpenetrar no território para poder construir o “Estado - Nação”, o que é justamente o que sustenta o Estado Moderno e legitima sua ação”. Assim, pode-se afirmar, a partir do exposto por Costa (2015), que é nesse contexto de contradições que emergem as políticas públicas, refletindo toda uma heterogeneidade presente nas sociedades, assim como os desafios que enfrentam em suas realidades.

Contudo, em relação ao Estado Brasileiro, compreende-se que sua origem antecede e sucede à dos povos indígenas neste solo, história essa confirmada por Santiago (2016, p. 31) para justificar essa situação de subalternidade: “somos herdeiros diretos da Península de Portugal, em especial”. Desse mundo tão distante e da saga de grandes aventureiros, se consolidou a atual cultura brasileira, resultando num legado histórico que se tornou um impasse para galgarmos o progresso nos vários âmbitos da vida em sociedade.

Na literatura de Benjamin (2009), interpreta-se o Brasil como um enigma, visto o nível de dificuldade e o grande desafio que é entendê-lo, decifrá-lo, pois, mesmo depois de sua independência, os brasileiros ainda continuam como “um animal muito estranho no zoológico das nações”. Esse autor define

assim a formação social do Brasil:

Sociedade recente, produto da expansão europeia, concebida desde o início para servir ao mercado mundial, organizada em torno de um escravismo prolongado e tardio, única monarquia em um continente republicano, assentada em uma extensa base territorial situada nos trópicos, com um povo em processo de formação, sem um passado profundo onde se pudesse ancorar sua identidade (BENJAMIN, 2009, p.15).

A história mostra que as tentativas de decifrar o Brasil têm sido sem êxito, e não se conseguindo construir sua própria identidade, a tendência tem sido copiar modelos europeus, enfatizando-se nestes os determinismos geográficos e raciais que, na maioria das vezes, deixaram o Brasil em situação de desvantagem diante das demais nações. Assinala também Benjamin (2009, p.15) que “enquanto o Brasil se olhou no espelho europeu pôde construir uma imagem negativa e pessimista de si mesmo, ao constatar sua óbvia condição não europeia”.

Nessa empreitada rumo à decifração, à interpretação do enigmático Brasil, Freire (2003), ao contrário de Benjamin, desprende-se dos fatores de ordem geográfica e racial, mantém foco sobre o processo de civilização dos índios e negros, elogiando a miscibilidade, plasticidade e mobilidade. Qualidades que divergem os portugueses dos demais povos colonizadores advindos da América. Na visão de Freire (2003, p. 81), o processo de colonização do Brasil não é peripécia ou façanha do Estado, mas a família patriarcal foi protagonista por excelência de sua construção.

A família, não o indivíduo, nem tão pouco o Estado, nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. (FREIRE, 2003).

Na compreensão de Benjamin (2009), Freire adentrou no mais profundo íntimo da vida, costumes e vivências dos personagens que faziam a Casa Grande (Senhores, servos, escravos, agregados, etc.) com a pretensão de desvendar “a singularidade da experiência brasileira” (p. 16) e verificou que esta singularidade não era constituída por elementos de ordem política, nem de fatores econômicos e, menos ainda, da primazia da ação de memoráveis homens, mas estava enraizada nos elementos da cultura, construída ao longo da história pelas diversas gerações que por aqui passaram e viveram. Outra interpretação nos vem de Ribeiro, que apresenta o Brasil sob duas perspectivas: feitoria escravista e como um consulado.

O Brasil foi regido primeiro como uma feitoria escravista, exoticamente tropical, habitada por índios nativos e negros importados. Depois como consulado, em que um povo sub lusitano, mestiçado de sangue afros e índios, vivia o destino de um proletariado externo dentro de uma possessão estrangeira (RIBEIRO, 1995, p.441)

Expressa ainda Ribeiro (1995) o quanto o Brasil foi largado ao acaso durante seu processo de

formação, revelando tamanha falta de apreço das autoridades pelos anseios e interesses do povo, mas a única preocupação que havia em relação ao Brasil era criar estratégias que prosperassem a “feitoria exportadora”. Para isso, buscavam-se, com bastante frequência, índios e negros africanos para trabalhar e elevar os lucros a serem enviados para a metrópole. Nesse sentido, Furtado (2005, p. 6) assevera que o parco desenvolvimento da economia brasileira tem suas raízes no sistema colonial, que defendia e continua a defender os interesses das classes dominantes, somados ao

[...] atraso na formação do mercado interno, pela eclosão tardia da industrialização, pela subordinação da substituição de importação à lógica da modernização dos padrões de consumo, pela presença de fortes heterogeneidades produtivas, sociais e regionais [...] e pelo retardo na definição de uma política econômica genuinamente nacional (FURTADO, 2005, p. 6).

A partir dessas interpretações, compreendem-se as razões do atraso que arrasta o Brasil, desde o período colonial até os dias de hoje, nos seus mais variados aspectos políticos, econômicos e sociais, efetivando a desigualdade social, aumentando a pobreza. Entretanto, somente depois de mais de 500 anos de história, o Brasil vê despontar as predições furtadianas, nas ideias e projetos realizados num curto período de oito anos, durante o Governo do Presidente Lula, os quais lograram reconhecimento tanto em nível nacional quanto internacional. Essas constatações podem ser confirmadas com ajuda de Santiago (2016, p. 87), ao citar que:

Esse conjunto de ideias proferidas pelo mestre Furtado, ao que tudo indica poderá ter sido um brado constante e coerente que norteou a mudança do paradigma ortodoxo da Economia para um padrão heterodoxo e mais voltado para o estabelecimento de um projeto nacional compatível com “uma certa ideia de Brasil” (SANTIAGO, 2016, p. 87).

Contudo, além do resgate da soberania, do espírito pacificador e democrático, concorda-se com Santiago (2016, p.93) que no período de Governo, nos dois mandatos de Lula (2003-2010), “foi posto em prática um projeto nacional de desenvolvimento que privilegiou o crescimento econômico, a distribuição de renda e a justiça social”.

Assim, é quase um consenso que o conceito de Política Pública (PP) seja pensado numa perspectiva da noção de Estado. Mas, como lembra Costa (2015), esse pensamento representa “um problema analítico”, o qual demanda atenção para não tratá-lo sob o viés de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado deve ser definida como uma Política Pública (PP).

Obviamente que eu poderia discutir a política de criação do próprio Estado como PP, e aí a gente seria remetido a uma espécie de círculo vicioso, porque as PPs são operadas pelo Estado em direção à sociedade, mas a sociedade precisa existir antes das Políticas Públicas começarem a funcionar (COSTA, 2015, p.138).

Entretanto, seria a partir do contexto inicial “de construção do Estado” que se faz possível um

entendimento de como as PPs são elaboradas e consolidadas, o que implica entender que esse caminho se faz, evidentemente, para “muito além de um programa de PPs. Nesse contexto, portanto, torna-se imprescindível maior aprofundamento das Políticas Públicas assim como uma análise e avaliação das PPs. Primeiramente, é necessária uma visão de PP como “a dimensão mais contemporânea da ação estatal” (COSTA, 2015, p. 138).

É válido reforçar que o Estado antigo era voltado para fora, já que sua preocupação estava centrada na dominação, na conquista de novas terras, outras vezes era voltado para “um processo de reprodução mais ou menos desvinculado dessa noção de território” (COSTA, 2015, p. 138). Como descrito no tópico anterior, o Estado tradicional não se preocupava com o desenvolvimento interno, enquanto o Estado moderno diverge deste, embora mantenha certas características. Em consonância com Mann (1992), citado por Costa (2015), o conceito basilar do Estado, em meados dos séculos XIV e XV, já se configurava como Estado moderno, ou seja, concretizou-se, então, como “uma máquina de concentrar poder, no entanto, esse poder vai se fechando, vai se tornando territorial, fortemente territorializado, e essa é a marca central do Estado moderno” (COSTA, 2015, p. 138). Esse autor acrescenta ainda que

O Estado moderno é um Estado extremamente poderoso e capaz de operar as guerras mais terríveis e cometer as violências mais inimagináveis que a gente acompanhou durante o século XX, pelo menos. Mas, ao mesmo tempo, é um Estado que é “prisioneiro” desse próprio território, é um Estado que está obrigado a reproduzir e desenvolver as condições de existência desse território. Isso vai ter implicações enormes sobre o que a gente vai chamar depois de PPs (COSTA, 2015, p.139).

As implicações de que trata Costa (2015) se dão em virtude do Estado moderno ou Estado contemporâneo ser um Estado que tem a obrigação de centrar seu alcance para o contexto interno, embora ainda não deva descuidar-se, é claro, da dimensão externa, “da sua versão de poder extrovertido, que é o poder militar, poder econômico voltado para a conquista” (p. 139), buscando crescer, desenvolver-se por meio da exploração de outros povos, sendo essa uma dimensão considerada relevante para o Estado contemporâneo.

Percebe-se que, mesmo tomando ciência das contradições que perpassam o Estado contemporâneo, ele é, “por natureza (histórica), o Estado das Políticas Públicas” (COSTA, 2015, p.140), cujas contradições também as permeiam a todo instante, uma vez que de um lado estão voltadas para a garantia da sobrevivência.

[...] de boa vida ou de representatividade, espaço de expressão dos interesses mais diversos da sociedade, mas ao mesmo tempo estão estruturadas nesse Estado moderno, que tem características concentradoras de poder e, em certas dimensões, muito violento, e esses conflitos vão aparecer durante todo o processo de formulação e implementação das políticas (COSTA, 2015, p.140).

Em relação ao conceito de Política Pública, os estudos realizados por Costa (2015) evidenciam que

sua origem se encontra, marcadamente, atribuída ao seu berço, ou seja, a sociedade norte-americana. Dessa forma, o entendimento é de que já se tem desenhada uma matriz do que seja realmente as Políticas Públicas ou que elas estão em construção, num processo bem recente, iniciado de forma mais nítida no período pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos EUA, “quando esse Estado norte-americano se vê confrontado com uma série de desafios sociais – que abarcavam principalmente a desigualdade, o racismo”. Então, daí em diante, passa a se colocar como sujeito e agente que busca transformar sua realidade. Todavia, Costa (2015, p. 142) assinala que esse entendimento não se deu de forma tranquila e exemplifica:

[...] hoje em dia temos enormes burocracias públicas no campo da Saúde e da Educação, mas foram campos de intervenção extremamente conflitivos, especialmente com as igrejas cristãs. Atualmente, estamos em vias de reconhecer o poder público como ator legítimo e central da intervenção da engenharia genética no organismo dos indivíduos! Considero que é essa tradição intervencionista do Estado, que é palco das contradições, que precisamos estudar nas Políticas Públicas (COSTA, 2015, p.142).

A percepção remete a uma natureza “complicada” em que está inserido o campo das Políticas Públicas. “Ela claramente se insere em uma agenda de ação advinda do Estado, principalmente, após a construção do *New Deal* americano nos anos [19]30-40” (COSTA, 2015, p. 142). A verdade é que, naquele contexto, o Estado intervencionista americano se encontrava

[...] fraco, descentralizado e extremamente fragmentado do ponto de vista da estrutura constitucional e assentado na separação dos poderes, no federalismo, na confrontação entre os vários poderes para neutralizar os grupos mais poderosos e as facções; um Estado extremamente fraco e fragmentado quando comparado com os Estados fortes europeus (COSTA, 2015, p.142).

Assim, esse Estado se vê diante do imenso desafio: reorganizar-se política e administrativamente para uma transformação de sua sociedade, notadamente, nos aspectos relativos ao “combate à pobreza e ao racismo”. A gênese de todo esse processo se encontra representada através dos direitos civis, assim como de várias outras questões, as quais ainda são marcos importantes para a origem das Políticas Públicas. (COSTA, 2015).

De acordo com Silva (2008, p.90), as políticas públicas representam uma série de “ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituídas por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada”. Tal prerrogativa supõe que

[...] uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços (SILVA, 2008, p.90).

Entretanto, Rego e Pinzani (2014, p.87) destacam que as políticas públicas não devem ser concebidas e comparadas “como meros atos de caridade pública”, mas como instrumentos para promoção da autonomia de cada ser humano, sendo capaz de construir um espírito comunitário, ou melhor, elas são instrumentos de cidadania, pois, de acordo com (HARRIS, 1987, p. 30) visam a “proteger o status de uma pessoa como membro pleno da comunidade”.

Mesmo assim, muitas vezes, as políticas públicas são identificadas como ações públicas para corrigir danos históricos a determinados grupos sociais por terem sido esquecidos em seus direitos ou terem sido “deixados às margens ou fora do sistema econômico de mercado.” (REGO e PINZANI, 2014, p. 87). Esses autores continuam afirmando que:

Ainda que aceitássemos a ideia neoliberal de que ninguém é responsável pessoalmente pelos desequilíbrios e pelas grandes diferenças de riqueza criadas pelo mercado, existe uma responsabilidade coletiva da comunidade perante todos os seus membros, particularmente quando alguns entre eles são prejudicados pelo arranjo socioeconômico que permite a outros indivíduos acumular riquezas (REGO e PINZANI, 2014, p. 88).

Porém, conforme esses autores, não seriam esses, apenas, os argumentos necessários para justificar a existência de políticas sociais públicas, já que o maior dos argumentos seria o fato de tais políticas estarem relacionadas “à inclusão social dos indivíduos beneficiários dessas políticas” (REGO e PINZANI, 2014, p. 88). Importante se faz, nesse aspecto, a reflexão de Harris (1987), citada em Rego e Pinzani (2014, p. 88), quando escreve sobre o quão é salutar que as necessidades básicas sejam contempladas nas políticas públicas, sob uma vertente de garantia das condições para a vivência da cidadania.

Políticas públicas deveriam ser dirigidas para a garantia de um leque de opções sociais para os cidadãos de uma sociedade. As chances de vida relevantes são as exigidas para proteger o *status* dos indivíduos enquanto membros plenos da comunidade. A finalidade [de tais políticas] é a de oferecer oportunidades materiais para participar do modo de vida da sociedade. Isso implica que as necessidades sejam definidas como tudo o que é necessário para tal finalidade (HARRIS, 1987, p. 101).

Sendo assim, é fundamental a compreensão de que, na visão das políticas sociais, um indivíduo é considerado como “necessitado” a partir do momento em que se encontra desprovido de recursos para participar e usufruir dos bens e serviços que dispõe ou deveria dispor a sociedade para todos os homens e mulheres (REGO e PINZANI, 2014).

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) A PARTIR DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E AS DIRETRIZES DO PBF

A Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 resolve aprovar a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, sendo definida como uma política que juntando-se às políticas setoriais tem foco e preocupação voltados às desigualdades socioterritoriais, objetivando garantir os direitos sociais básicos, o provimento de condições para que a sociedade possa ser atendida e a universalização desses direitos possa se materializar. De acordo com PNAS (2004, p. 12):

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Compreende-se, a partir do exposto na PNAS (2004), que a presente iniciativa representa, de forma contundente, a tradução de acordos e deliberações firmados por ocasião da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília, no mês de dezembro de 2003, e deixa claro o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em legitimar e concretizar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Ressalta-se que a referida Conferência identificou que a materialização da assistência social na condição de uma política pública e de direito social apresenta-se como um desafio necessário a ser enfrentado. Além disso, pontuou a premente urgência de construção e aprovação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, por esta concretizar o ordenamento disposto na LOAS como condição a implementação da assistência social como uma política pública (PNAS, 2004).

O SUAS se caracteriza por ser um sistema de extrema relevância e referência em gerenciamento descentralizado, democrático e compartilhado (responsabilidade dividida entre as três esferas governamentais: federal, estadual e municipal) que regula e organiza em nível nacional todas as ações de cunho socioassistenciais, com o escopo de atender, prioritariamente, através de seus serviços e projetos, às famílias e seus membros, conforme nível de complexidade e território localizadas. A PNAS (2004, p. 54) dá continuidade a essa discussão acrescentando: “Esta gestão apresenta o SUAS como concepção política, teórica, institucional e prática da política na perspectiva de ampliar a cobertura e a universalização de direitos, aperfeiçoando a sua gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social”. Nota-se que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) concebe a Assistência Social como uma política pública e a qualifica como um direito dos homens e mulheres que dela venham precisar. Essa política se encontra estruturada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), acessível em todo o território nacional. Cabe ressaltar a importante análise trazida pela PNAS (2004, p. 16) a esse respeito:

Assistência Social como política de proteção social se configura como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos que dela necessitam e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. Numa nova situação, não dispõe de imediato e pronto a análise de sua incidência.

Destaca-se que o público-alvo a ser atendido por essa política são os cidadãos que se encontram em situações de risco, vulnerabilidade social ou que estejam vivendo em condições de extrema pobreza. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004, p. 13) ela busca “incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado”.

No entanto, faz-se necessário considerar o contexto de atuação da política pública de assistência social a partir de três categorias de proteção social: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família”. (PNAS, 2004, p. 16). Compreende-se, desse modo, que a proteção social demanda uma competência para que seus serviços se aproximem o máximo possível da vida das pessoas, uma vez que é nesse contexto que se podem verificar os riscos e as vulnerabilidades a que se encontram submetidas muitas famílias.

Segundo a PNAS (2004), tendo em vista a preocupação com o enfrentamento da questão social, busca-se desenvolver ações nesse sentido, de forma descentralizada, como maneira inovadora e eficaz para implantar, gerir, monitorar, avaliar e disseminar todas as informações necessárias ao alcance dos beneficiários dessa política. A PNAS (2004, p. 14) destaca ainda que

Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração (PNAS, 2004, p. 14).

Logo, verifica-se, nesse processo, a importância da implantação de uma rede de serviços, destacando-se o que compete à assistência social para que se confira a eficiência, a eficácia e a efetividade numa atuação específica e intersetorial. Assim, por se concordar com a PNAS (2014), apenas por esse caminho seria possível elencar as incumbências dessa política pública e quais parceiros se poderiam buscar para executá-la.

Seguindo esse mesmo raciocínio e compreendendo ser a política de Assistência Social um instrumento por excelência necessária ao provimento de diversos benefícios, além de prestação de variados serviços, merecem destaque ainda os programas de sua incumbência que se destinam ao enfrentamento da pobreza, como alternativa para a erradicação da fome, categoria de suma importância nesse estudo.

Contudo, embora sejam visíveis os benefícios dessa política para a promoção de uma melhor

qualidade de vida a todos os cidadãos, o consenso é quase geral de que se faz necessário implementar ações que consigam fazer a tessitura entre distribuição de renda e trabalho, de modo a possibilitar a transformação social das famílias através de sua inserção no mercado de trabalho.

4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E MARCO LEGAL DO PBF

A política social brasileira somente efetivou-se como direito a partir da Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988, já que estabeleceu no art. 5º, Capítulo I, direitos fundamentais, a saber: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Nesse viés, o artigo 203 da CFB deixa bem claro que a assistência social será estendida a todos que dela vierem a necessitar, seja a pessoa contribuinte ou não da seguridade social e apresenta os seguintes objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Enquanto isso, o art. 204 da CF/88 define as ações governamentais a serem desenvolvidas no âmbito da assistência social a serem realizadas por meio dos recursos do orçamento da seguridade social, os quais estão previstos no Artigo 195 da Carta Magna, incluindo outras fontes, as quais são organizadas conforme as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, Art. 195).

Assim, a partir do previsto na CF (88), tem-se a instituição da Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que regulamentou o Programa Bolsa Família (PBF), objetivando proporcionar uma transferência de renda condicionada às famílias pobres e extremamente pobres de todo o Brasil. Nesse sentido, de acordo com Campello (2014), a implantação do Programa Bolsa Família (PBF) pelo Governo Federal foi uma estratégia de enfrentamento da pobreza nos municípios brasileiros, buscando alcançar as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade ou daquelas que vivem abaixo da linha da pobreza.

Mundialmente, e mais expressamente nos contextos da América Latina, Caribe e Brasil, a pobreza tem sido tema de discussões nos mais diversos meios sociais e políticos que assistem ao crescimento

acelerado de pessoas as quais passam a viver em condições sub-humanas, seja em decorrência da pauperização do trabalho, seja pela exigência de qualificação cada vez mais premente nas sociedades capitalistas, e mais ainda, por falta de “políticas públicas específicas de cidadania que atuem fortemente nas dimensões fundantes de suas ambivalências como coletividades” (REGO e PINZANI, 2014, p. 61). Para esses autores, as políticas públicas devem ser pensadas para alcançar criticamente e reparar danos aos grupos que têm padecido historicamente em razão de determinadas circunstâncias, como

...estereótipos, preconceitos, violência e exclusão social que se abatem sobre tais coletividades [...]. Exatamente nessas situações é que se fazem necessárias políticas de justiça distributiva no âmbito econômico e social e, simultaneamente, políticas culturais e educacionais voltadas à mudança de paradigmas valorativos da sociedade em relação a elas (REGO e PINZANI, 2014, p.61).

Posto isso, e sabendo da relevância dos Programas de Transferência de Renda nos contextos globais, nacionais e locais no enfrentamento da pobreza, analisa-se de forma crítica o Programa Bolsa Família (PBF), principal estratégia do Estado Brasileiro, criado no Governo Lula em 2003, para diminuir a pobreza, a fome e as desigualdades sociais. O PBF, enquanto um programa de cunho social e federal, tem se configurado uma política focalizada de grande amplitude, objetivando a redução da pobreza e combatendo a fome, alcançando a população que se encontra em situação de extrema pobreza ou as famílias expostas à vulnerabilidade social, como moradores de ruas, quilombolas, etc. (PPA, 2016/2019).

No entanto, para uma compreensão mais legítima do PBF, considera-se necessário situá-lo no cenário mundial e nacional dos programas de transferência de renda. Tais programas são originários da Europa, a partir dos anos de 1930, porquanto muitos dos países europeus desenvolveram programas voltados para a garantia de uma renda mínima às famílias com crianças dependentes, idosos, inválidos, ou mesmo em forma de seguro-desemprego. Depois, em 1935, os Estados Unidos, no Governo de Franklin Roosevelt, criaram Programas, tais como: Ato de Seguridade Social, Programas de Auxílio a Famílias com Dependentes e famílias com mães viúvas e com crianças. Em 1974, foi criado o Programa Crédito Fiscal por Remuneração Recebida para famílias de baixa renda com crianças, cujo pai estivesse trabalhando (SILVA e LIMA, 2014).

Em tempos mais próximos à era atual, 1986, foi então posto em prática a *Basic Income European Network* como uma estratégia mundial “em defesa de uma renda básica para todos, denominada atualmente de *Basic Income Earth Network (BIEN)*” (SILVA e LIMA, 2014, p. 26). Ressalta-se que esta entidade promove debates internacionais acerca da temática da transferência de renda incondicional, renda básica e organiza congresso sobre o tema a cada dois anos. Nesse sentido, relevante consideração fazem Silva e Lima:

O debate internacional vem destacando, a partir dos anos de 1980, os programas de transferência de renda como possibilidade para o enfrentamento do desemprego e da pobreza ampliada na sua face conjuntural, com aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da nova pobreza⁸, no contexto da reestruturação produtiva e dos programas de ajustes econômicos (SILVA e LIMA, 2014, p.28).

Conforme explicitam Silva e Lima (2014), no cenário brasileiro, a trajetória dos programas de transferência de renda, denominados inicialmente de Programas de Transferência de Renda Mínima, depois de Programa Bolsa Escola, que foi transformado em Programa Bolsa Família, encontra-se sistematizada em seis momentos. Essas autoras, ao se reportarem à dinâmica de implantação do Programa Bolsa Família (PBF), o destacam como o mais importante programa de transferência de renda das últimas décadas, tanto numa perspectiva nacional como internacional por combater o drama da fome, enfrentar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Segundo a perspectiva de Silva e Lima (2014), o primeiro momento desses programas de transferência de renda no Brasil ocorre quando, no ano de 1991, o Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) lança o Projeto de Lei Nº 80/1991, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima extensivo a todos os cidadãos brasileiros com idade de 25 anos ou mais. Esse projeto do Senador Eduardo Suplicy obteve aprovação no Senado, contudo, não conseguiu êxito na prática, sendo, pelo que tudo indica, mais um projeto engavetado.

Camargo (1991; 1993; 1995) destaca, nesse processo, considerando os anos de 1991 a 1993, a importância de uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, incorporando, assim, novidade ao debate dessa questão: “a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentarem a escola” (SILVA e LIMA, 2014, p. 28). Assim, já se tinha a ideia, o objetivo de se implantar uma política compensatória em articulação com uma política estruturante, como possibilidade de sucesso no enfrentamento da pobreza (SILVA e LIMA, 2014).

Em 1995, uma terceira fase se instala nessa história: o Brasil vê brotar as experiências pioneiras em desenvolvimento de políticas públicas no bojo de seu sistema de proteção social em São Paulo (Campinas, Ribeirão Preto, Santos) e em Brasília/Distrito Federal. O quarto momento se deu em meados da primeira década do Século XXI, em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando ocorre uma ampliação de programas federais que foram criados em 1996, tais como Benefício de Prestação

⁸ A nova pobreza é um fenômeno apontado pela literatura a partir dos anos de 1980, para qualificar situações diversas em decorrência dos ajustes econômicos do período. Trata-se de um novo fenômeno com padrões, características e sentidos variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza”. (SILVA, 2002b, p.66).

Continuada (BPC⁹), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI¹⁰), Bolsa Escola, Bolsa Alimentação¹¹, Bolsa Renda¹², Vale Gás¹³ e cadastramento no CadÚnico¹⁴.

Nesse contexto, será feita uma rápida exposição do Bolsa Escola, por ser o Programa que mais tarde se consagraria como PBF, política pública analisada nesta pesquisa. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Bolsa Escola foi criado em 2001, pelo Ministério da Educação (MEC) como Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação por meio da Lei 10.219 de 11 de abril de 2001.

Esse programa atendia às famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade, com valor de R\$ 15,00, por criança, valor repassado para até três crianças por família, chegando a receber um valor máximo de R\$ 45,00, sendo exigida a matrícula na escola e a frequência às aulas (SILVA e LIMA, 2014). Vale destacar que, nesse momento, entra em cena novamente o Senador Suplicy, acalorando uma discussão acerca da relevância da implantação de uma Renda de Cidadania para todos os cidadãos do Território Nacional. O referido Senador também foi autor do Projeto de Lei nº 266 de 4 de dezembro de 2001, que propunha a efetivação de uma renda básica sem exigência de condicionalidade (SILVA e LIMA, 2014).

Entretanto, complementando e justificando a implantação de uma renda básica universal condicionada, Rego e Pinzani (2014) asseveram que, uma vez consolidada, funcionaria como uma afirmação de direitos fundamentais, além de servir para potencializar todos os brasileiros, principalmente, os mais pobres para conduzirem sua vida dignamente.

Assim, garantir essa renda oportunizaria, concomitantemente, um grande processo social de mudança, tanto no âmbito moral quanto político, nos sujeitos que dela participam ou que estejam envolvidos, entendendo como Rego e Pinzani (2014, p. 220) que “[...] a construção democrática exige, para se fortalecer como modo de vida, a fertilização permanente conferida pela cidadania democrática universal, que tem na renda monetária generalizada um de seus pilares fundamentais”.

⁹ BPC – Programa na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), destinando um valor de um salário mínimo a pessoas a partir de 65 anos e pessoas deficientes. (SILVA,2014).

¹⁰ PETI – Programa do Governo Federal integrante do PBF transferindo renda monetária à famílias com crianças menores de 16 anos, em situação de trabalho infantil. Estas crianças participam ainda de Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculo. A exceção dessa informação é o caso do aprendiz permitido a partir dos 14 anos. (SILVA,2014).

¹¹ BOLSA ALIMENTAÇÃO – Criado em 2001 pelo Ministério da Saúde destinado a reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, com mulheres gestantes ou amamentando, com crianças de 6 meses a 6 anos de idade, sendo o benefício no valor de R\$ 15,00 por bolsa, recebendo a família no máximo três bolsas ou R\$ 45,00. (SILVA,2014).

¹² BOLSA RENDA – Programa Federal, caráter emergencial, destinados às famílias de agricultores residentes em municípios com histórico de calamidade pública. O benefício era fixado em R\$60,00, pago somente R\$30,00 mensalmente, às famílias, mas em setembro de 2003 deu lugar ao Programa Bolsa Alimentação. (SILVA,2014).

¹³ VALE GÁS – Lançado em 2002, pelo Ministério de Minas e Energia (MME) pensado para as famílias pobres em virtude, da retirada do subsídio ao gás de cozinha. Para recebê-lo as famílias deviam ser integrantes de outros programas do Governo Federal ou confirmar renda *per capita* de até meio salário mínimo. O valor do benefício era de R\$ 7,50 transferido pelo Governo aos beneficiários, de dois em dois meses. (SILVA,2014).

¹⁴ CADÚNICO - É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. Por isso, ele é funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas.

Gussi, Braga e Viscard (2016, p. 218) destacam que, nos anos 1990, diante do agravamento da miséria, tem-se o despontar de debates juntamente com “a necessidade de práticas que mitigassem, de diversas formas, os problemas sociais” no Brasil. Destaca-se que, nesse período, a questão social foi considerada como maior problema do País, sobretudo, a questão da fome foi incorporada à agenda do governo federal, tendo em vista a mobilização dos vários segmentos da sociedade pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que chamava atenção para situação de miséria em que se encontravam 32 milhões de brasileiros.

O movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida motivou a fundação de comitês em todas as unidades federativas do país com forte apoio de sindicalistas, estudantes, funcionários de bancos públicos e de outras empresas estatais brasileiras, em uma heterogeneidade de atores que mobilizou a população para a questão da fome (GUSSI, BRAGA e VISCARD, 2016, p.218).

Esses autores defendem que os movimentos “encabeçados” por Betinho resultaram na criação do Programa Fome Zero e Bolsa Família em 2003, no então Governo Lula da Silva, o qual, na visão de Gussi, Braga e Viscard (2016) conseguiu “transformar o *ethos* da assistência do Programa Comunidade Solidária de 1995”. Essas informações culminariam na discussão de Silva e Lima (2014) ao apresentar o quinto momento do ciclo histórico dos Programas de Transferência de Renda consolidados em 2003.

O quinto momento se deu quando o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, através de sua principal estratégia de enfrentamento à pobreza e combate à fome no Brasil - o Fome Zero - lança o maior programa de transferência de renda já implementado no Brasil “assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social” (SILVA e LIMA, 2014, p.47), mediante a implementação da medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que criou o Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

Segundo Silva e Lima (2014), desde 2006, o PBF passou a atender todos os municípios do Brasil e no Distrito Federal, com o firme propósito de unificar os diversos programas de transferência de renda que existiam no País, em âmbitos municipal, estadual e federal, tais como: O Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cadastro Único.

Destacam-se, nesse período, a criação, pelo então Presidente da República, do Programa Renda de Cidadania. Uma ideia do Senador Eduardo Suplicy, que objetivava a implantação de uma renda destinada inicialmente para a camada mais pobre da população, bem como criação, em janeiro de 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), substituindo, assim, o Ministério da Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e pode se verificar um notável aumento no orçamento da União para os programas de transferência de renda (SILVA e LIMA, 2014).

Já o sexto momento que esses programas de transferência de renda demarcam no Brasil, na concepção de Silva e Lima (2014), tem seu prelúdio em 2011, quando governava o País a Presidenta Dilma Rousseff. Esta criou o programa Estratégia Brasil Sem Miséria, composto por três eixos, a saber: “transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação de serviços sociais básicos, sendo o PBF o principal programa de transferência de renda” (SILVA e LIMA, 2014, p. 31). A partir desse momento, os valores das transferências repassados foram elevados e o total de famílias beneficiárias foi ampliado, ou seja, mais de 14 milhões de famílias recebiam o PBF em 2014 (SILVA e LIMA, 2014).

Contudo, dentro de uma visão mais analítica e conceitual do PBF, é imprescindível que se realizem reflexões, considerando os vários conceitos e entendimentos já referenciados acerca desse Programa, começando pelo que seja transferência de renda, “uma renda monetária direta a indivíduos ou famílias”. (SILVA e LIMA, 2014, p.31). No contexto do Brasil, América Latina e Caribe, as políticas de distribuição constituem-se como “programas focalizados na população pobre que é contemplada desde que cumpra com condicionalidades relacionadas à educação, saúde e trabalho”.

Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência de matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes; no campo da saúde é destacado o cumprimento de medidas básicas, como vacinação de crianças e pré-natal de mulheres grávidas e no trabalho as condicionalidades são geralmente, relativas à capacitação profissional e à inserção no mercado de trabalho (SILVA e LIMA, 2014, p. 32).

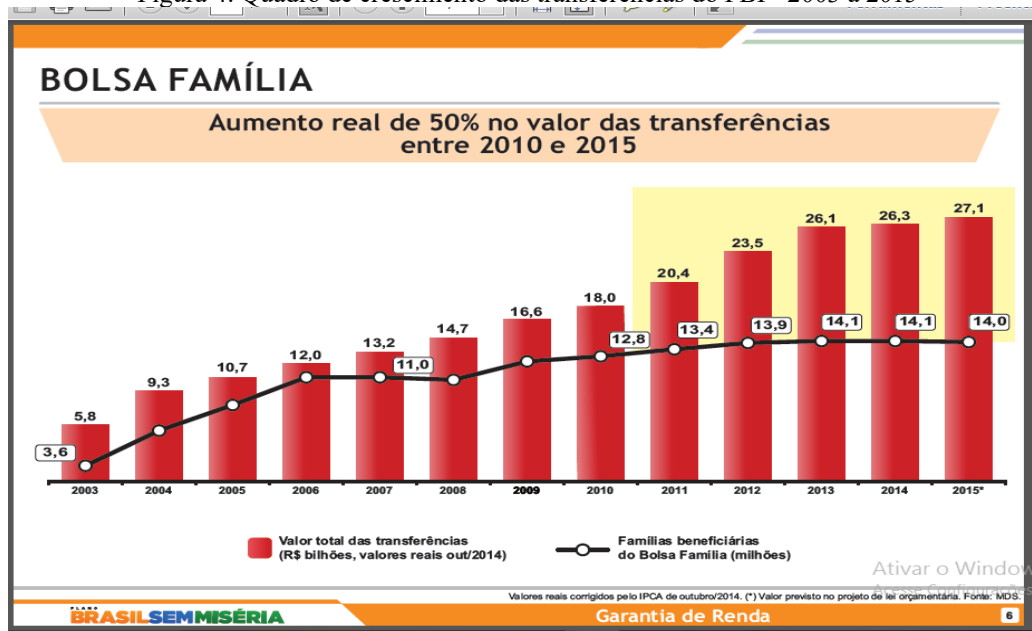
No contexto do Plano Plurianual Nacional 2016 – 2019, o PBF é apresentado como uma ação de inclusão social que junto ao Cadastro Único se colocam como articuladores de políticas sociais e na última década tem se fortalecido como uma conquista fundamental para redução da pobreza e um desenvolvimento que caminha para a inclusão da sociedade brasileira, com destaque ainda para a execução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua respectiva rede de serviços voltada à garantia de direitos socioassistenciais.

Sousa (2013) discorre que os programas do governo Lula, de maneira mais específica, o Programa Bolsa Família e o Brasil sem Miséria estão voltados a cuidar dos brasileiros que se encontram em pobreza extrema e “procuram inserir o que denominam de eixos estruturantes concernentes à oferta dos serviços públicos nas áreas carentes, em particular de educação, saúde, assistência social, e formação profissional”. (SOUSA, 2013, p.01).

Esses programas, na concepção de Sousa (2013), visam ultrapassar uma concepção fechada de muitos segmentos da sociedade que tendem a caracterizar a pobreza como uma situação definida a partir da renda individual ou da família e ainda elucidar os progressos ocorridos no âmbito da proteção social, tendo-se em vista a “complementariedade exercida pelas políticas focalizadas”. (SOUSA, 2013, p. 1). Importante se faz uma análise do gráfico a seguir, para o período de 2010 a 2015, Plano Brasil Sem Miséria,

quanto ao crescimento das transferências de renda do Governo Federal, através do Bolsa Família aos brasileiros pobres e extremamente pobres, o que certamente impactou na qualidade de vida, distribuição de renda e diminuição da fome.

Figura 4: Quadro de crescimento das transferências do PBF -2003 a 2015



Fonte: Cadernos de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria, 2015.

Nesse contexto, o enfoque dado para a política de Estado, desenvolvida nestes oito anos, fez-se em virtude de entendê-la como promissora em esforços para preservar a soberania nacional. Inclusive Santiago (2016), fundamentado em Carvalho (2010), expressa que a política externa, iniciada em 2003, era autônoma e traduzia-se num espírito de geração da paz e democracia “ideologicamente vinculada ao nacional desenvolvimentismo, às melhores tradições da diplomacia brasileira” (p.89).

Nessa perspectiva, concorda-se com Sousa (2013) de que essas evidências servem para que o governo e suas instituições de pesquisa, a exemplo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), justifiquem a consecução dos programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria, “como políticas que reforçam ou preenchem uma lacuna do sistema ‘universal’ de proteção social brasileiro, quer dizer, sua incapacidade para fazer frente à pobreza.” (SOUSA, 2013, p. 2). O Programa Bolsa Família (PBF) foi gestado enquanto programa de unificação de políticas sociais de grande amplitude e relevância nacional, no contexto do “modelo brasileiro de crescimento com inclusão” (CARVALHO e GUERRA, 2015, p. 11). Essas autoras discorrem que esse modelo inicia-se no governo petista, mais precisamente, na primeira década do século XXI, quando “o Brasil, em seus processos ativos de ajustes, de caráter dependente e periférico, sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), inicia a Era LULA” (CARVALHO e GUERRA, 2015, p.11).

Esse governo foi formado por várias alianças, sendo consolidado em dois mandatos, os quais tiveram

“inflexões diferenciadas em cada um dos períodos”, sendo o primeiro de 2003 a 2006 e o segundo mandato de 2007 a 2010. Ao iniciar seu primeiro mandato, o Presidente Lula foi alvo de crítica e descrédito quanto à sua capacidade de governar o País, mas, em consonância com Carvalho e Guerra (2015, p. 11):

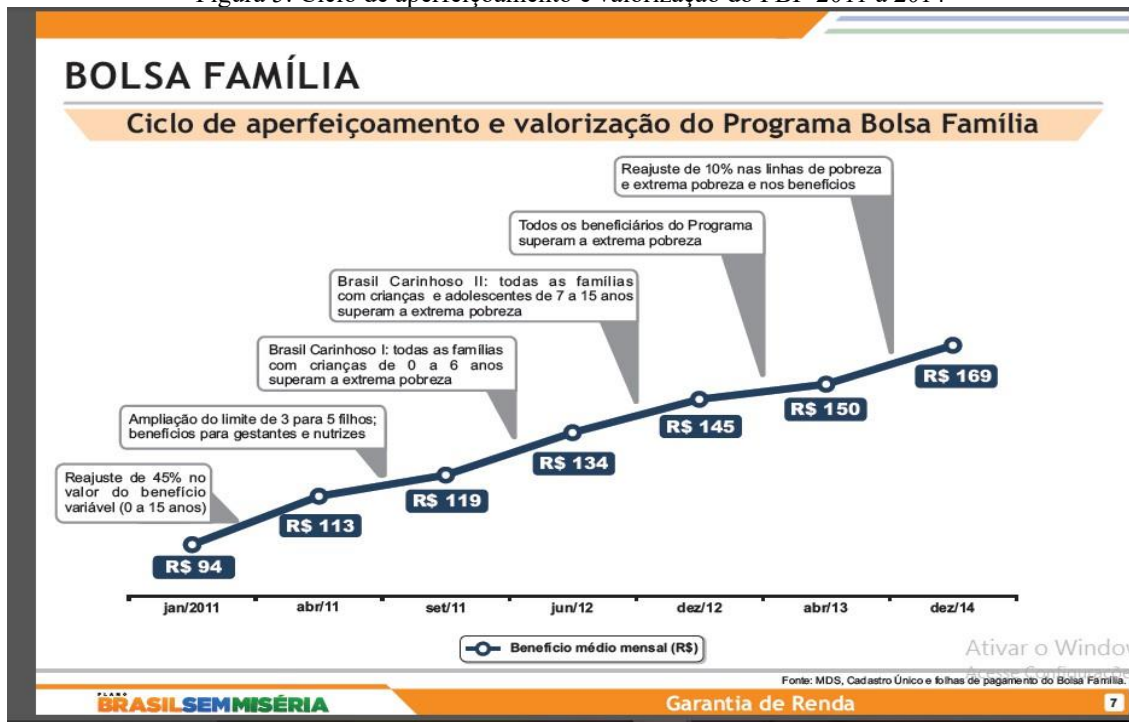
[...] o Presidente mantém e aperfeiçoa a política macroeconômica de ajuste, tranquilizando os setores dominantes do capital, que, conjunturalmente, no jogo de forças, parecem aderir ao governo. O Presidente Lula foi construindo uma significativa política externa a fim de conferir visibilidade no contexto internacional. Esvaem-se, desse modo, as especulações em torno de sua capacidade de governar o país (CARVALHO; GUERRA, 2014).

No Governo, a abertura à participação política dos vários segmentos sociais, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outros movimentos sindicais e populares assim como lideranças diversas que foram mobilizados para contribuírem nas tomadas de decisão, na elaboração e controle social de políticas públicas. Nesse sentido, Carvalho e Guerra (2015, p. 12) afirmam que essa mobilização popular se deu concomitantemente a um “amplo processo de políticas de enfrentamento à pobreza e, dessa forma, vai tecendo a adesão das massas, que antes eram arredias à condução política de Lula”. Concorde-se, então, com Carvalho e Guerra (2015, p. 12), no sentido de que o Presidente Lula conseguiu estabelecer e equilibrar “forças de capital e trabalho”, um governo que ficou marcado por conciliar políticas de ajustes ao “capital mundializado”, implementadas junto à “adesão passiva das massas”, que, daí em diante, passam a experimentar, como nunca antes, a “cidadania pelo consumo”.

De acordo com Campello e Neri (2013), no processo de implantação do PBF, a intersetorialidade “foi priorizada desde o seu momento inicial. “Ela era um pressuposto no objetivo de alavancar o desenvolvimento humano e enfrentar os déficits de acesso das populações mais pobres aos direitos sociais nos campos da educação, da saúde e da assistência social” (p. 22). Para executá-la, várias mudanças foram desenvolvidas com destaque para a “expressiva evolução de um conjunto de indicadores sociais e de monitoramento das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)” (p. 22). Asseveram ainda Campello e Neri (2013) que se encontram disponíveis sistemas de informações estruturados, que apoiam a atuação intersetorial das três esferas governamentais, como um dos principais meios de gestão social direcionados aos municípios e estados do Brasil, que põem em prática as políticas e programas destinados a superação da extrema pobreza.

Nesse sentido, ao apresentar o gráfico abaixo, notam-se evidências claras de que os programas sociais, como o PBF, desde sua implantação, vinham sendo aperfeiçoados e valorizados, incentivando as massas a uma participação cidadã na sociedade do consumo e, logicamente, impulsionando a economia nacional, estadual e local.

Figura 5: Ciclo de aperfeiçoamento e valorização do PBF-2011 a 2014



Fonte: Cadernos de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria, 2015.

Portanto, com a retomada do desenvolvimento econômico e social juntamente com as conquistas democráticas, fruto da participação social, assiste-se no Brasil a iniciativas federais e um fortalecimento do financiamento destinado às políticas públicas. Esses representam alguns dos fatos ocorridos, no período de 2002-2005 aos dias atuais, como responsáveis pela redefinição da função do Estado (ESTENSSORO, 2011). A esse respeito, Coêlho (2017, p. 69), faz a seguinte observação:

A assunção de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em janeiro de 2003, foi um momento de comoção nacional que despertou profundas expectativas em torno de uma gestão comprometida com a justiça social, a distribuição de renda e o enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais brasileiras. A vitória de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) já era previsível desde meados de 2002. (COÊLHO, 2017, p.69).

Situando historicamente, verifica-se que o Programa Bolsa Família (PBF) tem suas bases no Governo de Lula, eleito em 2002, fato comemorado “como sendo a da demorada ascensão da esquerda em um país de tradição conservadora, e a reeleição de Lula por outra base social e ideológica, em outubro de 2006” (SINGER, 2009, p. 90).

Assim, instaura-se um novo tempo de transformação, principalmente, no combate à pobreza e à fome. Tem-se uma compreensão de que o Programa Bolsa Família (PBF) faz parte de um conjunto de iniciativas do Lula que, provavelmente, “salvou o presidente da morte política a qual parecia condenado pela rejeição da classe média”. (SINGER, 2009, p.91) Contudo, Singer apresenta uma justificativa “para esse lapso de tempo” à luz de Coimbra que:

...o “fundamento” da aprovação ao governo, que por sua vez levou ao voto em Lula em 2006, “foi a sensação de eleitores de renda baixa e média de que o seu poder de consumo aumentara, seja em produtos tradicionais (alimentos, material de construção), seja em novos (celulares, DVDs, passagens aéreas)” (SINGER, 2009, p. 91).

Ainda segundo esse autor, tal “sensação” não se percebia no início do mandato de Lula, visto ter sido um período em que se vivia uma política econômica recessiva. Seria somente a partir de finais do ano 2003, através do lançamento do Programa Bolsa Família (PBF), que se começaria a perceber uma progressiva melhoria nas condições de vida dos grupos sociais mais pobres do Brasil.

Para a consolidação dessa política de distribuição de renda importante, foi feita a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2004, que tinha como principal propósito integrar a segurança alimentar (Fome Zero) à assistência social através do Benefício de Prestação Continuada, do BPC e da LOAS. E ainda a política de transferência de renda por meio do Bolsa Família, que tinha como finalidade contemplar 35% da população mais pobre do Brasil até o ano de 2006 (ESTENSSORO, 2011).

O Programa Bolsa Família (PBF) pertence a iniciativas do governo federal, a partir de 2003, voltadas para gestão e execução de programas de transferência de renda que possui condicionalidades, a exemplo do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola; Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação; Programa Auxílio-Gás (BRASIL, 2004). De acordo com MDS (2018):

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda direcionado às famílias em situação de pobreza (renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00) e de extrema pobreza (renda per capita mensal de até R\$ 85,00). Ao entrarem no programa, os beneficiários recebem o dinheiro mensalmente e, como contrapartida, cumprem compromissos nas áreas de saúde e educação (MDS, 2018).

De acordo com a tabela informada pelo MDS (2018), no mês de janeiro de 2018, com o quantitativo de famílias beneficiárias, valores pagos e média do benefício recebido por todos os partícipes do PBF, um total de 14.001.339 famílias eram beneficiárias, em todo o País, para as quais o Governo pagava um valor de R\$ 2.498.595.600,00, ficando uma média de R\$ 178,45 por família. Contudo, os dados mostram que a Região Nordeste é a região com maior cobertura do PBF, com 7.067.971 famílias contempladas, recebendo um valor de 1.302.662.362,00 do respectivo programa de transferência de renda, e as famílias recebem em média R\$184, 30. Nota-se que o Nordeste é beneficiado com mais de 52% de todo o montante do PBF. Outro fato que chama atenção é que, na Região Nordeste, os Estados os quais concentram maior número de beneficiários e recebiam maiores valores eram: Bahia (R\$330.840.098,00), seguida por Maranhão R\$ (205.019.167,00) e Pernambuco R\$ 203.883.658,00. Inclusive, esses três Estados recebem cada um, mais que toda Região Centro-Oeste (R\$107.206.166,00) e mais que a Região Sul (R\$ 136.587.485,00).

De todo o montante destinado ao Nordeste, o Ceará recebia R\$187.579.449,00 (aproximadamente 14% do valor recebido pelo Nordeste), atendendo um total de 1.053.101 famílias com um benefício médio de R\$178,12. Já a cidade de Acaraú, localizada no Ceará e laboratório principal da pesquisadora sobre o PBF, tinha 10.492 famílias cobertas pelo respectivo Programa, recebendo um total de R\$ 2.415.741,00 (aproximadamente 1% do valor recebido pelo Ceará), com benefício médio de R\$ 230,25 (MDS, 2018).

Coelho (2014, p.69) em consonância com as prerrogativas apresentadas assevera:

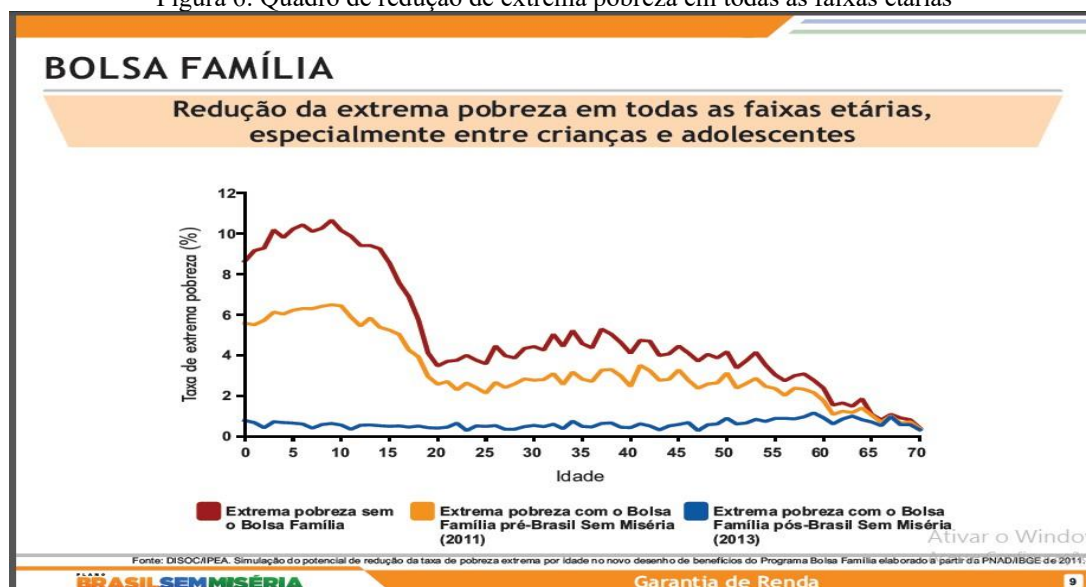
De acordo com matéria publicada pelo jornal Valor Econômico em 24 de maio de 2012, entre 2012 e 2013, o Nordeste enfrentou uma das maiores secas de sua história, com aproximadamente oitocentos municípios em estado de emergência e mais de 12 milhões de famílias afetadas. A cobertura do PBF tornou menos brutal o quadro típico da seca, evitando migrações em massa e saques. (COELHO, 2014, p.69).

Além das condicionalidades, importante se faz o papel do Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Conselhos Municipais de Controle Social, pois todos esses atores são responsáveis por acompanhar, avaliar e fiscalizar a implementação do PBF dentro de suas searas, quanto aos critérios de elegibilidade e às condicionalidades do Bolsa Família (SILVA e LIMA, 2014).

De acordo com o Relatório do Ministério do Desenvolvimento Social (2014), sobre os 10 primeiros anos do Programa Bolsa Família, em 2003 o PBF cobria 3.600.00 famílias no Brasil, enquanto em 2013, o cenário do Programa alcançou 13.800.000 famílias brasileiras. O Relatório ainda menciona que ao final de dez anos de implantação do PBF, 14, 8 milhões de crianças e jovens beneficiários deste Programa frequentavam a escola com regularidade. Ademais, 8,7 milhões de famílias utilizavam serviços básicos na saúde, conforme exigência legal para permanência no grupo de beneficiários do PBF.

Outra informação importante traz o Caderno de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria (2015), que, através do gráfico abaixo, mostra os impactos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza em todas as faixas etárias e, mais especificamente, apresenta sua contribuição na diminuição da pobreza, principalmente entre as crianças e os adolescentes.

Figura 6: Quadro de redução de extrema pobreza em todas as faixas etárias



Fonte: Cadernos de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria, 2015.

No texto legal, Lei 10836/2004, que trata do Programa Bolsa Família (PBF), encontra-se formalizado, em seu Art. 4º, a obrigatoriedade da criação de um órgão de assessoramento ao Governo Federal, intitulado Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família,

com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais, visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo. (BRASIL, 2004).

No Art. 5º da Lei 10.836/2004 descreve-se a composição e finalidades do Conselho Interministerial do PBF, quais sejam respectivamente: “uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades” (BRASIL, 2004). Além disso, essa Secretaria tem a incumbência de estabelecer formas de monitorar, avaliar, e é responsável pela “gestão orçamentária e financeira”, pelas estratégias de incentivo à participação, pelo controle social e ainda pela “interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (BRASIL, 2004).

Quanto aos critérios de elegibilidade das famílias para terem direito ao PBF, o Art. 2º, da Lei 10.836/2004, destaca que esse benefício financeiro é destinado a atender às famílias pobres e extremamente pobres, as quais o recebem de acordo com sua classificação, que varia conforme seu perfil econômico e social. Os valores do Programa Bolsa Família tiveram um pequeno aumento a partir de julho de 2018, conforme Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018.

A partir desse Decreto, a renda *per capita* definida para caracterizar uma pessoa pobre passou para R\$178,00 e a renda per capita para extrema pobreza R\$ 89,00, antes era de R\$ 85,00. De acordo ainda com o referido Decreto, o PBF é distribuído em quatro tipos de benefícios, a saber: **I - benefício básico**, pago mensalmente, no valor R\$ 89,00, às unidades familiares em situação de extrema pobreza e

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 41,00 (quarenta e um reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais) por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família. **III - benefício variável vinculado ao adolescente**, no valor de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 (noventa e seis reais) por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesesseis a dezessete anos, matriculados em estabelecimentos de ensino; **IV - benefício para superação da extrema pobreza**, cujo valor será calculado na forma prevista no § 3º, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família cuja soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos no inciso I ao inciso III igual ou inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) per capita (DECRETO Nº 9.396/2018, Art. 1º).

Destaca-se, contudo, que no benefício variável, tem ainda outra especificidade dentro da Lei 10.836/2004, “vinculado ao adolescente”, cujo pagamento hoje (2018) é de R\$ 48,00, destinando-se às unidades familiares que, além de serem pobres ou extremamente pobres na sua composição, exista adolescente de 16 e 17 anos de idade (público-alvo dessa pesquisa), sendo que esse pagamento é efetuado para, no máximo, dois benefícios. Esses perfis são gerados a partir das informações fornecidas ao Governo pelo Cadastramento Único (BRASIL, 2004).

Faz-se necessário lembrar que, para efeito da Lei do PBF, o conceito de família está para uma unidade nuclear, a qual pode ser ou não acrescida por outras pessoas “que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004). No que diz respeito à compreensão de renda familiar, a Lei do PBF considera “a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento” (BRASIL, 2004).

Conforme preconiza o artigo 12 da Lei do PBF, o pagamento dos benefícios segue a resolução prevista e adotada pelo Banco Central do Brasil, ou seja, os beneficiários poderão receber suas bolsas através de contas-correntes, contas especiais de depósito, todas à vista; contas contábeis, e ainda, por outros tipos de contas a serem criadas para esse fim.

Importante lembrar que, “O pagamento dos benefícios previstos nessa lei será feito preferencialmente à mulher” (Art, 12, § 14), o que favorece maior autonomia da mulher no gerenciamento do valor recebido, uma vez que, segundo Rego e Pinzani (2014, p. 95), “a mulher cuida melhor do dinheiro, sabe mais do que a família precisa e é capaz de fazer compras mais econômicas”.

Além disso, Rego e Pinzani (2014) discorrem que o PBF apresenta relevância para muitas mulheres e suas famílias, que lhes atribuem múltiplos significados, além do que para muitas delas é a primeira renda certa e definida que já puderam contar para a manutenção de sua sobrevivência.

4.3 A POBREZA COMO UMA CATEGORIA PARA FUNDAMENTAR O PBF

A partir da primeira década do século XXI, mais expressamente, vem-se assistindo um aprofundamento de transformações no seio do sistema capitalista relacionadas ao desenvolvimento desmedido “e sem controle, da ciência e da tecnologia, apartado das necessidades humanas e desconectado da ética da sustentabilidade e do cuidado” (CARVALHO e GUERRA, 2015, p. 3).

Destarte, essa situação incorre para um acentuado crescimento e inauguração de um novo capitalismo que se instaura num contexto de transformações nos vários aspectos da vida humana, em virtude de mudanças “nos padrões de acumulação e de valorização do capital” processo esse, denominado por Carvalho e Guerra (2015, p. 3) como “financeirização da economia” que se materializa

com a expansão sem limites da riqueza abstrata, a impor ciclos de ajuste aos diferentes países, a partir da posição ocupada na divisão internacional do trabalho. A condição de periferia passa por reconfigurações, com novas formas de dependência que se agravam nos circuitos da mundialização. (CARVALHO e GUERRA, 2016, p. 3).

Nesse sentido, consolida-se então a “nova temporalidade do capital”, que se desenha a partir de uma ampliação desenfreada de uma “sociedade líquida”, permeada por processos políticos, financeiros e trabalhistas instáveis, caracterizados pela insegurança, que se faz explícita na crise do capital cuja efetivação deságua em fins da primeira década dos anos 2000. (CARVALHO e GUERRA, 2016).

Essa crise é, portanto, identificada por Carvalho e Guerra (2015) como “uma crise estrutural do sistema” que tem perpassado toda a humanidade. No entanto, segundo Silva (2016), a referida crise se apresenta por meio das características específicas do capitalismo, a partir da última década do século XX que

manifesta claramente a tendência crescente à centralização da propriedade e da riqueza na mão de poucos, a existência de crescentes massas da população excedente para o capital e o aprofundamento dos processos de pauperização e de proletarização de diversas parcelas sociais, com a conseguinte violação sistemática das garantias sociais conquistadas (SILVA, 2016, p. 51).

Os processos ora mencionados por Silva (2016) para caracterizar a crise do capitalismo trazem consigo a descidadanização, tendo como uma das maneiras de manifestações a crise das políticas relativas à forma de mediações. Ressalta Silva (2016), à luz de Fernández Soto (2013), que essas manifestações têm convertido o problema da materialização dos direitos sociais numa questão principal nas últimas décadas, assim como referência para as reivindicações dos grupos sociais.

É nesse contexto de transformações estruturais e conflito social que se inscrevem a emergência, expansão e consolidação dos PTRC¹⁵, que se colocam como estratégias políticas que atentem à crescente desproteção imanente às transformações do mundo do trabalho e das redes históricas de seguridade construídas sob o esquema do seguro contributivo, ao mesmo que expressam a ampliação da assistência não contributiva, sob tratamento individualizado, estabelecendo mínimos de subsistência ao contingente de trabalhadores informais, precários, desempregados e empobrecidos (SILVA, 2016, p. 54).

O entendimento é que a pobreza se qualifica como uma problemática quase sempre banalizada, tanto nos discursos políticos, como dos seus próprios sujeitos, que por falta de uma educação crítica, apresentam uma visão distorcida das causas de seus problemas e das possibilidades de solucioná-las, tornando-se incapacitados para perceber e encarar suas necessidades de forma autônoma. Rego e Pinzani (2014) apresentam tal fenômeno dentro de uma perspectiva de mal-estar humano, à luz de Narayan (2000, p. 21), uma vez que se trata de experiências que têm sua gênese em carências de:

faltas materiais (de comida, de moradia e abrigo, de bens e dinheiro); fome e dor; cansaço e falta de lazer; exclusão, rejeição, isolamento e solidão; relação más com os outros, inclusive com a família; insegurança, vulnerabilidade, angústia, medo e baixa autoestima; impotência, frustração e raiva. (NARAYAN, 2000, p.21)

A concepção de pobreza, em Rego e Pinzani (2014), desenvolvida a partir de Nassbaum, afirma que a sociedade visualiza a pobreza como uma situação humilhante, fato que encaminha essa população, com muita frequência, a uma condenação moral, fazendo os pobres se sentirem responsáveis por essa sua situação, acusados de preguiçosos, por não ter vontade de mudar ou por corrupção moral.

Entretanto, as discussões em torno da problemática pobreza e da desigualdade social vêm tomando grandes conotações em diferentes espaços e por diversos públicos que buscam entender e decifrar tais fenômenos em suas dimensões, fatores que os determinam e os fazem crescer em todo o Mundo. Segundo Sousa (2016):

Historicamente, a compreensão da pobreza e de suas causas evoluiu de uma explicação restrita à insuficiência de renda a uma mais ampla inerente à privação, vista como negação ao acesso ao emprego, à renda e ao consumo. Progrediu de uma concepção de carência absoluta vinculada à subsistência para, posteriormente, uma concepção também voltada para as necessidades básicas e, mais recentemente, vinculada à privação e às necessidades sociais (SOUSA, 2016, p. 83).

De acordo com Sousa e Noiseux (2016), o fenômeno da pobreza na sua forma mais cruel, a miséria, antes vista como herança do sistema escravista, opressor e de uma política autoritária, a partir do advento do neoliberalismo é justificada pela exploração da mão-de-obra assalariada, lógica da acumulação e enriquecimento da classe dominante no âmbito do capitalismo, sendo inclusive legitimada nos ditames dos

¹⁵ Programa de Transferência de Renda.

regimes democráticos.

Evidentemente, esse processo de eclosão da pobreza não se dá da mesma maneira em nível global. Ele diverge de acordo com o grau de desenvolvimento alcançado e pelas formas de regulação do Estado, embora se possa inferir como característica comum, no cenário da pobreza, o crescimento da precarização do mundo do trabalho, registrado a partir do final do século XX (SOUSA e NOISEUX, 2016). Outrossim, no conjunto dos indicadores do aumento da pobreza em todo o Mundo encontra-se também a concentração de renda que explicitada à luz da concepção de Furtado (2005):

A tendência à concentração regional da renda é fenômeno observado universalmente, sendo amplamente conhecidos os casos da Itália, da França e dos EUA. Uma vez iniciado esse processo, sua reversão espontânea é praticamente impossível. Em um país da extensão geográfica do Brasil, é de esperar que tal processo tenda a prolongar-se extremamente. A causa da formação e do agravamento desse tipo de fenômeno está, via de regra, ligada à pobreza relativa de recursos naturais de uma região (FURTADO, 2005, p. 225).

Nesse aspecto, os recursos naturais do Brasil, embora abundantes, são explorados de forma desmedida e sem nenhum planejamento, como sempre o fez as elites brasileiras com as outras riquezas, não se percebendo preocupação com o futuro que se vai construir, predominando desleixo e aumento da pobreza. Certamente, esse desleixo, essa falta de planejamento na organização e administração do Estado brasileiro, somados à busca pelo lucro a qualquer custo, dentre outros, são sementes aqui plantadas, pela colonização portuguesa.

Na visão de Santiago (2016, p. 8), aqui predominou: “A preferência pelo imediato que se torna provisório, fazendo crer nas mudanças, sem alterar as estruturas que aprisionam e enquadram o circuito das desigualdades”. Esses são elementos geradores do distanciamento entre as necessidades reais da população, principalmente, da parcela mais pobre e vulnerável socialmente e os projetos que são postos em práticas pelos governantes eleitos pelo povo.

Importante observação faz Ribeiro (1995, p. 441), para lembrar do tamanho descaso dispensado aos cidadãos brasileiros, que por vezes ainda perdura: “Nunca houve aqui um conceito de povo, englobando todos os trabalhadores e atribuindo-lhes direitos. Nem mesmo o direito elementar de trabalhar para nutrir-se, vestir-se e morar”.

Como bem se pode afirmar a partir desse estudo, o Estado Brasileiro, desde o seu processo de colonização via produção agrícola, tem sido vítima do mesmo pensamento colonialista, aventureiro e do “homem cordial”, pois se compreende a partir de Santiago (2016, p. 32) que “todos eles queriam extorquir da terra o máximo, sem grandes esforços”.

Quanto ao “homem cordial”, Holanda (1995) o identifica como alguém que se disfarça através de determinado comportamento ou expressão quando pretende preservar de forma pretensiosa, suas emoções e intenções. Seguindo esse mesmo raciocínio, Holanda (1995, p. 147) assegura que:

Por meio de semelhança na padronização das formas exteriores da cordialidade, que não precisam ser legitimadas para se manifestarem, revela-se um decisivo triunfo do espírito sobre a vida. Armado dessa máscara, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social. E, efetivamente, a polidez implica uma presença contínua e soberana do indivíduo (HOLANDA, 1995, p. 147).

É este “homem cordial” que vestido de cidadão com voz e vez infiltra-se no seio da política com “prodigiosas” promessas de mudanças, inovações, transformações e projetos para elevar a qualidade de vida dos mais pobres, na maioria das vezes, mas que após processo eleitoral tira suas “máscaras e vestes de homem do povo”, abandona suas promessas e mantém foco em sua realização, no crescimento pessoal, contribuindo para aumentar a pobreza e elevar o contingente de miseráveis, ao invés de lutar e buscar mudanças para melhorar a vida dos cidadãos (HOLANDA, 1995).

Entretanto, no contexto de lutas, a favor da pobreza e de crítica ao capitalismo, faz-se importante mencionar o papel desempenhado pela Teologia da Libertação, considerada um movimento social da Esquerda Cristã, sob ação da Igreja Católica, ocorrido nas décadas de 1950 a 1960 (tempo de maior expressão desse movimento). A Teologia da Libertação se configurou como uma novidade percebida no campo religioso na América Latina, de relevante papel na história mundial em defesa dos pobres. (LÖWY, 2000).

De acordo com Löwy (2000), a Teologia da Libertação teve à frente figuras importantes da Igreja: fiéis e clero da América Latina, que mudaram suas concepções sobre as lutas sociais, “passando com seus recursos materiais e espirituais, para o lado dos pobres e de sua luta por uma sociedade nova” (p. 12). Com esse movimento, teve-se o princípio de concepções religiosas que emprega ideias marxistas e ao mesmo tempo, “serve de inspiração para as lutas de libertação social” (LÖWY, 2000, p. 12), na América Latina.

A Teologia da Libertação é conceituada por Lowy (2000) como um conjunto de textos escritos a partir dos anos 1970 por autores latino - americanos, a exemplo de Gustavo Gutierrez (Peru), Rubens Alves, Hugo Assmann, Carlos Mesters, Leonardo e Clovis Boff e Frei Betto (Brasil), tendo grandes representações também em El Salvador, Chile, Costa Rica, Argentina, México, Uruguai e Porto Rico.

No Brasil, Hugo Assmann é considerado o primeiro representante da Teologia da Libertação. Começou por relacionar temas cristãos à filosofia marxista da práxis, com base em sua experiência de trabalho com os pobres da zona urbana e por seu enorme conhecimento sobre o Marxismo tanto europeu (Escola de Frankfurt) como latino americano (Teoria da Dependência).

Segundo Lowy (2000), Leonardo Boff reconhece a Teologia da Libertação como sendo, concomitantemente, “reflexo de uma práxis anterior e uma reflexão sobre essa práxis”. Trata-se de um movimento de cunho social, de enorme expressividade, que emergiu na década de 60, antes muito dos atuais escritos teológicos.

Contou com envolvimento dos setores mais significativos da Igreja Católica, de movimentos

religiosos laicos, Ação Católica, Juventude Universitária Cristã, Juventude Operária Cristã, redes pastorais com base popular, Comunidades Eclesiais de Base (CEB), além de diversas organizações populares, levantadas por ativistas das CEB. Estiveram ainda envolvidas no movimento da Teologia da Libertação, clube de mulheres, associação de moradores, sindicato dos camponeses ou trabalhadores, etc.

Esse autor acrescenta que mesmo se opondo aos ditames da religião, Marx compreende a natureza dupla do fenômeno: “A angústia religiosa é, ao mesmo tempo, a *expressão* da verdadeira angústia e um *protesto* contra a verdadeira angústia. A religião é o suspiro da criatura oprimida, o coração de mundo sem coração, assim como é o espírito de uma situação sem espírito. É o *opiat* do povo” (MARX, 1960, p. 42).

Löwy (2000) considera relevante, também, a contribuição de Friedrich Engels, que apesar de “materialista, ateu e um inimigo irreconciliável da religião” (p.17), compreendeu, da mesma forma que Marx, a natureza dupla do fenômeno, ou seja, ora a religião legitima a ordem já estabelecida, ora desempenha um papel de crítica, protesto ou mesmo de revolução. Acrescente-se, contudo, que, na visão de Engels, a religião tem força e influência a rebeldia.

Primeiramente, seu interesse era o cristianismo primitivo, que é definido como religião dos pobres, dos exilados, dos amaldiçoados, dos perseguidos e oprimidos. Os primeiros cristãos vieram dos níveis mais baixos da sociedade: escravos, homens livres que tinham tido seus direitos abolidos e pequenos camponeses, incapacitados devido às dívidas. (LÖWY, 2000, p. 18).

Muito provavelmente, Engels não tinha pensado na possibilidade da Teologia da Libertação, porém, a partir de sua análise sobre os fenômenos religiosos em relação à luta de classes, reverberou o potencial do grito/ protesto da religião e despontou caminhos para uma nova concepção no “relacionamento entre religião e sociedade que difere, por um lado, da filosofia do iluminismo (religião como conspiração do clero) e, por outro, neo-hegelianismo alemão (religião como essência humana alienada)” (LÖWY, 2000, p.21).

Max Weber (1923), citado por Löwy (2000), deixou claro que havia uma “aversão, rejeição, básica e irreconciliável, ao espírito do capitalismo por parte da Igreja Católica” (p.40), embora a existência dessa aversão ao capitalismo pela Igreja Católica não excluiu a possibilidade de uma acomodação dessa instituição a esse sistema, principalmente, levando em conta que o capitalismo vinha se tornando cada vez mais poderoso.

Segundo Weber, a Igreja focava sua crítica aos exageros do liberalismo e não sobre as bases de sustentação do capitalismo. Ademais, vendo-se diante do receio da força do movimento socialista decidiu, logo, por juntar-se à burguesia e aos capitalistas para fazerem frente ao adversário (LÖWY, 2000). Entretanto, segundo a percepção desse autor, a Igreja nunca teria acreditado que poderia desarticular o sistema capitalista, por isso, seu propósito girava em torno de “ações caritativas” que corrigissem os males que esse sistema trazia como consequência sobre os cristãos. E acrescenta: “No entanto, profundamente

enraizada na cultura católica, ainda persiste – algumas vezes escondida, outras manifesta - a aversão ética ao capitalismo, ou uma “afinidade negativa” com ele” (LÖWY, 2000, p.41).

Há indícios claros, segundo Löwy (2000), de que, por muitos séculos, tanto a teologia quanto a tradição popular conceberam o pobre como imagem dos sofrimentos de Cristo, inclusive o teólogo A. Bonnefous (1637) chegou a comparar o pobre com Jesus Cristo. Esse entendimento contribuiu para uma atenção aos pobres, através de obras de caridades sem, no entanto, condenar o modelo econômico vigente.

De outro modo, Löwy (2000) reforça, que pode se verificar na história da Igreja, que ela também foi palco de movimentos e doutrinas rebeldes, desafiando práticas de injustiças sociais práticas aos pobres e, “em tempos modernos, denunciavam o capitalismo como raiz do mal e a causa do empobrecimento” (p. 43).

Porém, em relação à expressão Teologia da Libertação, Lowy (2000) não concebe ser mais apropriado utilizá-la; escreve que, algumas vezes, essa teologia foi chamada “Igreja dos Pobres”, considerando que essa rede ultrapassa os limites da Igreja. Esse autor propõe chamar esse movimento de “Cristianismo da Libertação” por representar uma denominação mais abrangente que “Teologia” ou “Igreja” e, por incluir tanto a cultura religiosa e a rede social quanto a fé e a prática.

Entretanto, menciona Lowy (2000) que o Cristianismo da Libertação foi combatido veementemente pelo Vaticano e pelo órgão que regulamentava a hierarquia da Igreja na América Latina – o CELAM (Conselho dos Bispos Latino-Americanos), que fora dirigido desde meados da década de 1970 pela ala conservadora da Igreja. Em conformidade com o autor, a dedicação que a Igreja tinha pela causa dos pobres era motivada por fatores espirituais e morais de inspiração da cultura religiosa, da fé e tradição dos cristãos católicos.

Ressalta-se que a inspiração religiosa e a moral foram primordiais para sensibilizar e garantir a participação de milhares de cristãos nos sindicatos, associação de moradores tanto nas comunidades de base como nos movimentos revolucionários, de acordo com Lowy (2000). A partir de então, os próprios grupos sociais mais pobres tomaram consciência da realidade e passaram a se organizar para lutar enquanto cristãos pertencentes a uma Igreja e inspirados pela fé.

Conforme Löwy (2000), a Teologia da Libertação poderia ser sintetizada com uma expressão empregada pela Conferência dos Bispos latino-americanos de Puebla (1979): “a opção preferencial pelos pobres” (p. 59), sendo necessário enfatizar, nesse contexto, que na gênese dessa nova teologia assenta-se que os pobres são agentes de sua própria libertação, assim como são sujeitos de sua própria história “- e não, simplesmente, como na doutrina tradicional da Igreja, objeto da atenção caridosa” (p. 60). Segundo essa perspectiva, os pobres já não seriam identificados como objetos de “piedade ou caridade, e sim como os escravos hebraicos, agentes de sua própria emancipação” (p. 79)

Ressalta esse autor que a mudança interna, ocorridas em 1950, estremeceu a estrutura da Igreja

Católica, de modo contundente, num contexto social/religioso e histórico da Segunda Guerra Mundial, de novas correntes teológicas, principalmente, na Alemanha (Bultmann, Metz, Rahner) e de outras formas de cristianismo social (os padres operários, a economia de Lebrecht); passou-se a um cenário em que as preocupações com a filosofia moderna e as ciências sociais tornaram-se aguçadas.

A legitimação e a sistematização dessas novas mudanças no âmbito da Igreja Católica tiveram como expoentes o Pontífice João XXIII (1958-63) e o Concílio Vaticano II (1962-65), os quais foram fundamentais para o início de uma nova era no pensamento da Igreja.

Outro fato importante, nesse sentido, e que para Löwy (2000) convergiu para a criação de condições que favoreceram a emergência da “Igreja dos Pobres” foi a Revolução Cubana em 1959, que também influenciou o advento de novos tempos na América Latina. Ela caracterizou-se pelo crescimento nos enfrentamentos e lutas sociais, surgimento de movimentos guerrilheiros, vários golpes militares junto a “uma crise de legitimidade do sistema política” (p. 70).

Observa o autor que, simbolicamente, pode-se afirmar que o referido movimento cristão radical começou em 1959, quando Fidel Castro, Che Guevara e seus companheiros “entraram marchando em Havana, enquanto, em Roma, João XXIII publicava a primeira convocação para a reunião do Concílio” (p. 70).

Na visão de Löwy (2000), a decisão pela atenção, preocupação e preferência pelos pobres, defendida pela Conferência de Puebla dos Bispos Latino-americanos (1979), representou uma maneira conciliadora, em que os grupos mais tradicionais e conservadores a interpretaram como assistência social e os teólogos da libertação, como compromisso com a organização e a “luta das populações pobres por sua própria libertação” (p. 124).

Desse modo, o autor reconhece a luta de classes marxistas não apenas enquanto “instrumento de análise”, mas como norte para ação, consagrando-se como uma base fundamental da cultura política/religiosa dos membros mais radicais do cristianismo da libertação. O fundador da Teologia da Libertação, o peruano Gustavo Gutiérrez, afirmou, em 1971, que quando se nega a importância da luta de classe, confere-se uma posição favorável aos setores sociais dominantes, o que tornaria a neutralidade algo impossível. Desta forma seria preciso “eliminar a apropriação por uns poucos da mais valia, produzida pelo trabalho da grande maioria e não por apelos líricos a favor da harmonia social” (GUTIÉRREZ, 1971).

Para esse autor, faz-se necessária a luta por uma sociedade socialista, justa, mais livre e humana, e não uma sociedade, de acordos e igualdade de “fachada”, aparente. Mas, segundo o autor, uma sociedade justa e igualitária apenas será possível com a existência da consciência crítica da realidade e o envolvimento ativamente dos cidadãos na luta de classes (GUTIÉRREZ, 1971). Contudo, para a consolidação desse pensamento é preciso, definitivamente, se fazer opção por ficar do lado dos oprimidos e lutar com eles contra a classe opressora, começando por buscar entender as causas da pobreza. Aqui, convergem as ideias

da Teologia da Libertação com as do marxismo. (GUTIÉRREZ, 1971).

Ressalta-se, contudo, que na década de 1950, no Brasil, a personalidade mais progressista era o Cardeal Dom Helder Camara, Bispo de Olinda. Ele representava o ápice da “teologia do desenvolvimento” e, por vezes, lançava questionamentos sobre a saga da pobreza dos nordestinos. (LÖWY, 2000). Dom Helder Camara fez uma importante fala: “Quando eu pedia às pessoas que ajudassem os pobres, era chamado de santo. Mas quando fazia a pergunta: por que existe tanta pobreza? Era chamado de comunista”. Logo, é relevante salientar que a pobreza pela qual sofre grande parte da população e a riqueza de um pequeno grupo privilegiado se sustentam no mesmo modelo de economia – “o capitalismo dependente, o controle das corporações multinacionais” (LÖWY, 2000, p. 25).

Enfatiza Löwy (2000) que a atuação da Teologia da Libertação, que proliferou no Brasil foi um caso muito particular na América Latina, pois a única Igreja Católica do continente em que as pastorais foram decisivas em participação e influência foi a brasileira. Isso se torna claro quando da evidência de que a Igreja católica brasileira tem maior número de seguidores entre os demais países.

Ademais, influenciaram o País outros movimentos populares, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimentos de Trabalhadores Sem Terra (MST), associação de moradores das áreas pobres, além de uma expressão política com o novo Partido dos Trabalhadores (PT). Tais fatos representam o resultado da ação comunitária de cristãos dedicados, cristãos leigos e Comunidades Eclesiais de Bases (CEB).

“A comunidade de base é um pequeno grupo de vizinhos que pertencem à mesma comunidade, favela, aldeia ou zona rural e que se reúnem regularmente para rezar, cantar, comemorar, ler a Bíblia e discuti-la à luz de sua própria experiência de vida” (LÖWY, 2000, p. 82-83). As CEB’s lograram êxito em virtude de sua forte atuação, seguindo princípios democráticos, também deram grande contribuição e nova inspiração aos movimentos sociais e políticos que as originaram. Destarte, por terem emergido do dia a dia do povo e mostrarem preocupações com os aspectos humanos e concretos, conseguiram encorajar e influenciar fortemente auto-organização das bases, e ao mesmo tempo, despertou a “desconfiança da manipulação política, da retórica eleitoral e do paternalismo estatal” (LÖWY, 2000, p. 88).

Desde a década de 1950, já se percebia o surgimento de diferentes correntes entre os bispos e o clero, destacando-se como mais relevantes as seguintes: tradicionalistas, modernizadores, conservadores e os reformistas, sendo que todos tinham aversão ao comunismo ateu.

Em 1960, apresentou-se um documento pioneiro, contendo “algumas diretrizes para um ideal histórico para o povo brasileiro, em que muitos líderes da JUC denunciavam os males do capitalismo” (LÖWY, 2000, p.136). Na percepção do autor, esse documento representou o primeiro pensamento do Cristianismo da libertação da América Latina:

como uma combinação *sui generis* do católico tradicional, do personalista (Mounier) e da crítica marxista ao capitalismo, no contexto de um país “subdesenvolvido”. “A antipatia – ou a afinidade negativa – ao capitalismo, considerado uma estrutura monstruosa, baseada em todos os tipos de abusos, exploração e crimes contra a dignidade humana”, tem um forte sabor/ético/religioso, que claramente distingue essa Esquerda Cristã das tendências hegemônicas da Esquerda secular brasileira daquela época (LÖWY, 2000, p.137-138).

Essa radicalização relacionada às práticas sociais, culturais e políticas dos ativistas da Igreja Católica por meio de movimentos estudantis chegou, em muitos casos, a fazer aliança com a esquerda secular. Apoiava lutas sociais e tinha compromisso com a educação popular. Esses esforços possibilitaram a criação do Movimento pela Educação Básica (MEB) pelos militantes católicos apoiados pela Igreja, no início da década de 60. Esse movimento é considerado a primeira tentativa da Igreja Católica de implantar uma ação pastoral radical entre as classes populares (LÖWY, 2000).

O (MEB) fundamentava-se na pedagogia de Paulo Freire, com o objetivo não apenas de alfabetizar os pobres, mas de torná-los conscientes e ajudá-los na construção de sua cidadania, fazendo-os perceberem-se como sujeitos agentes de sua transformação social e histórica. Além disso, foi criado em 1962, pelos militantes da JUC e do MEB, a Ação Popular (AP), um movimento político, não religioso, voltado à luta pelo socialismo e ao emprego do método marxista (LÖWY, 2000).

Entretanto, com o Golpe Militar de 1964 e após o Ato Institucional nº 5 (AI-5), de dezembro de 1968, houve uma reviravolta no campo político, social e religioso: a Esquerda Católica Brasileira, precursora do Cristianismo da Libertação, foi atacada juntamente com suas ações consideradas ilegítimas pela hierarquia que “acusou a tendência esquerdista da JUC de ser contrária à sã doutrina social da Igreja” (LÖWY, 2000, p.140).

Também em 1964, a Igreja “deu sua bênção ao estabelecimento de um regime militar”, regime esse que suspendeu a liberdade democrática nos vinte anos seguintes. Mesmo com a abertura do Papa João XXIII, debates do Concílio Vaticano II, com apoio de bispos brasileiros às forças sociais em um contexto crítico, “a Igreja escolheu o campo das forças antidemocráticas, autoritárias e conservadoras em nome de desgastados argumentos da Guerra Fria: “um perigo Bolchevique”, no Brasil, puramente imaginário” (LÖWY, 2000, p.141).

Entretanto, muito embora o clima mostrasse que essa posição era acatada e obedecida por todo o episcopado, inclusive pelo mais progressista da Igreja, Dom Helder Câmara, tal posição estava distante de ser aceita por muitos militantes cristãos da JEC, JUC e da JOCA e mesmo da Ação Católica em geral (padres e religiosos), sendo muitos deles mais tarde “as primeiras vítimas da caça às bruxas, lançadas pelas novas autoridades. Originalmente, a esquerda foi esfacelada pela repressão e marginalizada” (LÖWY, 2000, 141).

Contudo, após um tempo de escândalos com torturas nas prisões brasileiras, sendo muitos católicos,

militantes leigos e clero, vítimas do regime vigente (Militar/Ditadura), esses fatos comoveram os católicos no âmbito nacional e internacional e, inclusive, a Cúria Romana. Daí, surgiram declarações pela Comissão de Paz e Justiça do Vaticano e até pelo Papa VI (sem mencionar o nome do Brasil) (LÖWY, 2000).

De acordo ainda com Lowy (2000), em maio de 1970, Dom Helder Câmara visitou Paris, denunciou a tortura no Brasil, em público, fato que lhe rendeu padecer severamente por uma campanha espinhosa das autoridades brasileiras e ainda da imprensa conformista, que o acusavam de caluniador de sua terra, no estrangeiro.

A partir de então, surgiram diversos movimentos voltados para defender os direitos humanos, sindicatos de trabalhadores e sindicatos de camponeses que encontraram apoio e refúgio na Igreja católica. Esta criticava, explicitamente, a violação aos direitos humanos e a falta de democracia, denunciava o método de desenvolvimento dos militares e seus programas de modernização desumanos, injustos, opressor dos pobres.

A Teoria da Libertação deu novo rosto à Igreja, por sua preferência pelos pobres e aversão ao capitalismo. Acredita Lowy (2000) que se não tivesse existido esse movimento social, não se tinha condição de compreender fenômenos sociais e históricos dessa abrangência, a despeito, por exemplo, do movimento trabalhista que se formou no Brasil, nas últimas décadas, e das lutas por direitos sociais.

Numa compreensão mais ampla do papel da Teologia da Libertação no contexto de análises e debates sobre as formas de ver e lutar pelos pobres, infere-se que esse movimento deu o pontapé inicial para outras ações importantes e necessárias ao enfrentamento de vários problemas sociais existentes no Brasil.

Neste sentido, considera-se que as ideias defendidas pela Teologia da Libertação iluminaram e, de certa forma, foram consolidadas com a política de Estado implementada pelo Partido dos Trabalhadores(PT), através do Governo Lula, que dentre muitos programas voltados para a classe pobre, criou o PBF e manteve por período, uma história de diminuição dos índices da pobreza no País, em todas as faixas etárias, no período de 2001 a 2015.

Estas informações serão ratificadas através de dados apresentados por meio de gráficos e de outras fontes pesquisadas e mencionadas no decorrer deste texto. Os dois gráficos seguintes mostram que, a partir de 2001, o Brasil se apresentava numa posição de enfrentamento da pobreza em suas múltiplas dimensões.

Figura 7: Índice da pobreza multidimensional no Brasil -2001 a 2015



Fonte: BRASIL/MDS: Conquistas Sociais, 2016.

O Sistema de Indicadores Sociais (SIS) 2017 mostrou numa análise sobre a pobreza multidimensional que “Do total da população, 64,9% tinham restrição de acesso a pelo menos um dos direitos analisados – à educação, à proteção social, à moradia adequada, aos serviços de saneamento básico e à internet” (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

A análise do SIS identificou que 81,3% das pessoas que residiam nos domicílios eram mulheres pretas ou pardas, sem cônjuge, com filhos com idade até 14 anos, considerados então o grupo mais vulnerável da população brasileira.

O crescimento econômico pode trazer mais renda para as famílias, porém ele pode não ser acompanhado de acesso a direitos. O Centro-Oeste é um exemplo de região onde esse fenômeno ocorre, uma vez que o impulso econômico do agronegócio nem sempre é acompanhado de uma boa infraestrutura de serviços públicos (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

No próximo gráfico, será apresentado a pobreza na perspectiva regional do Brasil, podendo-se perceber que, do ano de 2004 a 2015, as diferenças que sempre foram enormes entre as regiões começam a diminuir e com maior destaque para a Região Nordeste, fato que se deve em muito aos programas sociais de combate à pobreza e as desigualdades, como o Bolsa Família.

Figura 8: Índice da pobreza multidimensional por região do Brasil -2004 a 2015



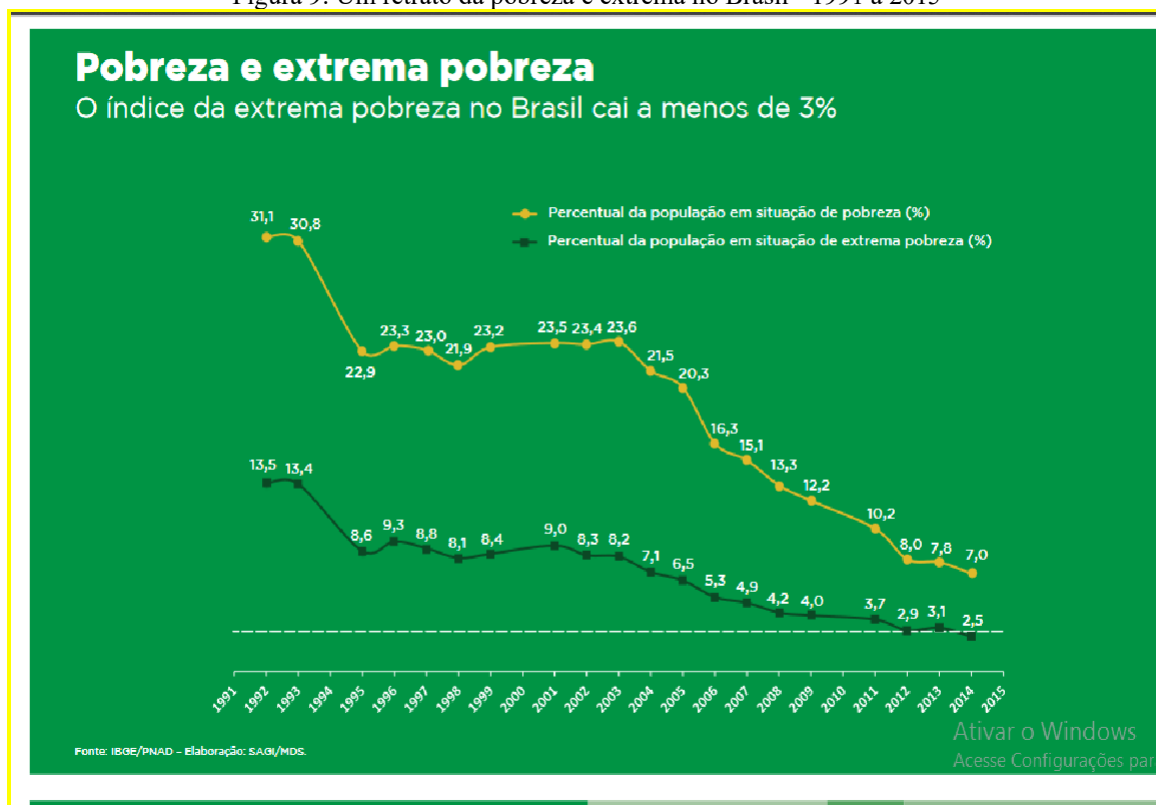
Fonte: BRASIL/MDS: Conquistas Sociais, 2016.

Contudo, em se tratando de Brasil, o destaque coube ao Governo Lula que, mesmo em meio à crise do Sistema Mundial da economia, retomou o crescimento econômico e o desenvolvimento do Estado, através do enfrentamento do problema da fome e da pobreza, além do que Santiago (2016, p. 94), à luz de Tânia Bacelar, considera que:

[...] a marca importante dos anos do Governo Lula foi a retomada gradual de políticas nacionais que, aos poucos desmontaram o neoliberalismo no Brasil. Para ela, o êxito deste período de governo foi a adoção de políticas sociais em geral, com destaque para a de combate à fome e à pobreza. Somem-se a isso, ainda, a política de reajuste do salário mínimo e o alargamento do acesso ao crédito (SANTIAGO, 2016, p. 94).

O que chama atenção, nesse cenário, é que o então Presidente Lula conseguiu contribuir para a diminuição da pobreza e certamente minimizar a fome, dados comprovados através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (2013), produzida pelo IBGE que afirma que enquanto a taxa de pobreza extrema caiu de 7,58% da população para 3,63% de 2004 a 2012, em 2013 subiu para o patamar de 4,03%. (REDE BRASIL, 2015).

Figura 9: Um retrato da pobreza e extrema no Brasil - 1991 a 2015



Fonte: BRASIL/MDS: Conquistas Sociais, 2016.

Considerando que o Estado brasileiro tem sido marcado historicamente pela pobreza, pelas desigualdades sociais, faz-se pertinente continuar essa reflexão com a seguinte indagação: por que, somente em tempos tão recentes, o Brasil decidiu implantar políticas públicas de enfrentamento e combate à pobreza, como tem feito através do Programa Bolsa Família?

A situação fundamentada no gráfico, figura 06, revela que no período de 1991 a 2015, ocorreu uma queda considerável dos índices da pobreza e da extrema pobreza: a pobreza em que se encontrava 31,1% da população em 1991 caiu para 7,0 % em 2014, e o percentual de pessoas vivendo em extrema pobreza saiu de 13,5% em 1991, para 2,5 em 2014.

Entretanto, essa evolução na diminuição da pobreza não continuou no mesmo ritmo que vinha se fazendo, sendo possível depreender a partir do Relatório de Indicadores Econômicos - 2016, do IPECE, algumas motivações para essa estagnação da queda da pobreza e extrema pobreza que se assistia até 2014:

A crise econômica, que se instalou no país desde 2014, afetou sobremaneira a capacidade dos estados de gerarem novos empregos. Todas as regiões do país, especialmente as mais dinâmicas, foram bastante afetadas pelos efeitos negativos que a atual crise gerou sobre as expectativas dos empresários, limitando a expansão das vendas do comércio e da produção industrial, o que causou nítida destruição de postos de trabalho nos últimos dois anos da série (IPECE, 2016, p. 106).

O Relatório menciona que a crise não deixou de afetar o Estado do Ceará que “não esteve alheio a esse momento pelo qual passou a economia brasileira, registrando fechamento de postos de trabalho em

todos os setores analisados” (p. 106), principalmente, no setor da Construção civil, da Indústria de transformação e do Comércio, atingindo basicamente todas as regiões do Estado, com maior prejuízo para a Grande Fortaleza, que concentrou o fechamento das vagas de trabalho (IPECE, 2016).

O Relatório de Indicadores econômicos – 2016 apresenta a evolução dos 20 melhores e dos 20 piores municípios do Ceará em saldo de empregos celetistas para o período de 2012 a 2016. Entretanto, a ênfase, neste momento, recai somente sobre municípios que seus indicadores mais se aproximam na Região Litoral Norte do Estado do Ceará.

Assim, no grupo dos 20 municípios com maiores/menores saldos em empregos celetista, citados no respectivo Relatório, selecionou-se para apresentação Itapipoca, Jijoca de Jericoacoara, Cruz, Bela Cruz, Fortaleza, Sobral, Itarema e Acaraú.

Quando observado o último ano da pesquisa, 2016, observou-se que dos municípios elencados, Itapipoca conseguiu maior saldo: 976 empregos, seguido de Jijoca de Jericoacoara com 349 novos postos de trabalho; Cruz com 111 empregos novos e Bela Cruz empregou 74 pessoas. Dados que serão mostrados na Tabela 01. (IPECE, 2016), abaixo:

Tabela 01: Evolução do saldo de empregos celetistas – 20 Melhores saldos municipais - Ceará – 2012 a 2016

Região de Planejamento	Município	2012	2013	2014	2015	2016
Litoral Oeste / Vale do Curu	Itapipoca	125	617	667	32	976
Litoral Norte	Jijoca de Jericoacoara	132	167	307	237	349
	Cruz	32	6	36	37	111
	Bela Cruz	12	61	19	29	74

Fonte: IPECE, 2016. Elaboração da autora, 2019.

Em relação aos municípios, com piores saldos de empregos em 2016, verificou-se que o município com maior perda foi Fortaleza que desempregou 17.617 pessoas, sendo que Acaraú também ficou neste grupo de saldo negativo, inclusive dos municípios da Região Norte, citados no Relatório, ela ficou somente à frente de Itarema que teve maior número de perda de emprego em 2016 da sua região, (IPECE, 2016), como se pode notar na Tabela 02.

Tabela 02: Evolução do saldo de empregos celetistas – 20 piores saldos municipais - Ceará – 2012 a 2016

Região de Planejamento	Município	2012	2013	2014	2015	2016
Grande Fortaleza	Fortaleza	27.098	22.443	23.470	-21.948	-17.617
Sertão de Sobral	Sobral	3.039	6.082	-575	-2.857	-2.232
Região Norte	Itarema	-25	-12	97	131	-418
	Acaraú	171	-10	305	16	-336

Fonte: IPECE, 2016. Elaboração da autora, 2019.

Já no Relatório de Indicadores Econômico de 2017, registra-se que no contexto econômico do período de 2013 – 2017, somente em 2017, o Brasil apresentou um desempenho na economia, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), que representa a soma de todos os bens e dos serviços que são produzidos no País, sinalizando para uma retomada na linha de crescimento, mesmo que de forma tímida, “com um resultado positivo de 1,0%, puxado pelo setor Agropecuário (13,0%), Indústrias Extrativas (4,3%), Indústria de Transformação (1,7%), Comércio (1,8%) e Atividades Imobiliárias (1,1%)” (IPECE, 2017, p. 98).

No respectivo Relatório, é reforçada a compreensão de que o resultado de 2017 denota que a economia nacional vem, aos poucos, recuperando sua força, iniciando pela retomada de crescimento, considerando que 63% do que se produz no Brasil é consumido pelas famílias. E complementa ainda que no conjunto dos fatores que ajudaram a elevar os resultados, encontram-se a redução da inflação, aumento da classe assalariada que fora estimulada por:

um crescimento do nível de emprego e a redução da taxa básica de juros que permite a oferta de crédito mais barato, melhorando o poder de compra dos consumidores. No que se refere à Despesa do Consumo do Governo, esta conta apresentou uma queda de 0,6% em relação a 2016 (IPECE, 2017, p.98).

Ressalta o Relatório do IPECE 2017, que uma análise do contexto permite perceber que embora o Brasil estivesse caminhando para a consolidação de “um ambiente mais favorável ao crescimento de sua economia” (p. 97), seria necessário superar uma série de desafios para conseguir retomar de forma mais firme o seu desempenho, revertendo o déficit que possui nos Resultados Primários do Governo Federal do Brasil, reduzir a Carga Tributária Bruta, os baixos investimentos nos setores públicos e privados, além de reverter:

As tarifas elevadas (preços administrados: energia, telefonia, água, combustível, transporte), altos tributos pagos pelos consumidores e trabalhadores, melhoria da produtividade do trabalho e da capacidade produtiva instalada, controle da inflação, redução do número de pessoas desempregadas no mercado de trabalho, aumento da renda real do trabalhador e da massa salarial, melhoria da Formação Bruta de Capital Fixo, reforma da previdência e da legislação trabalhista, melhoria da abertura comercial com outros países, aumento do nível de confiança dos consumidores e dos empresários, etc. (IPECE, 2017, p. 98).

Quanto às contas regionais, constatou-se que a crise macroeconômica brasileira, que começou em 2014, repercutiu de maneira considerável para as fortes quedas do PIB do Estado do Ceará em 2015 (-3,42%) e 2016 (-4,11%), entretanto, tão logo se inicia a retomada de crescimento em 2017 (1,87%) percebe-se sua melhora (IPECE, 2017). Segundo assinala o referido Relatório de 2017, “Mesmo com a crise, houve ganho de participação do PIB do Ceará, passando de 2,18%, em 2014, para 2,21%, em 2017, implicando também na queda da participação em termos *per capita*, passando de 50,02%, em 2014, para 50,79%, em

2017” (p. 98).

Ainda de acordo com informações do IPECE (2017), no Relatório para o período, o Estado do Ceará vivia um período crítico quanto à sua situação hídrica, uma vez que se registrava o sexto ano consecutivo em que o Estado tinha chuvas abaixo da média. Tendo em vista esse cenário, tornava-se cada vez mais necessária a transposição do Rio São Francisco, assim como a legitimação de práticas garantidoras da sustentabilidade na produção, “principalmente, no que diz respeito à água, com eficiência do processo de produção, diminuindo desperdícios e perdas” (p. 98). O estudo posto no Relatório 2017 faz a seguinte ponderação:

É importante ressaltar que essa irregularidade de chuvas é uma característica inerente ao semiárido do Nordeste, onde 93% do território do Ceará estão inseridos nesse clima. Por esta razão é essencial que o estado possua uma política de gestão de água bem fundamentada nesses longos períodos de seca, e assim possa evitar ou amenizar maiores danos causados pela insuficiência de água (IPECE, 2017, p. 99).

Nesse sentido, sabendo que “a manufatura cearense, como destacado, tem sua produção voltada para bens dedicados ao consumo final dos agentes” (p. 99), o Relatório destaca que mudanças conjunturais ocorridas na economia influenciam de forma negativa na capacidade de compra das famílias, somando-se a isso, o desemprego, a redução ou a perda de postos de trabalho. Logo, a alta inflação e as restrições de crédito afetaram a indústria local negativamente. “Sendo assim, a recuperação dessas variáveis tende a favorecer um processo de recuperação mais rápido” (p. 99).

Em relação aos demais segmentos, o Relatório menciona que a construção civil, do mesmo modo que a eletricidade, o gás e a água encontram-se num momento de ajuste. A construção, depois de anos de expansão, voltou a colocar-se numa história “de reposicionamento para um patamar de equilíbrio inferior ao auge do seu crescimento nos anos recentes. Tal movimento pode ter sido precipitado e intensificado pela própria crise econômica” (p. 99).

Já a eletricidade deixa-se perceber num estágio de acomodação se considerado seu movimento de expansão, situação que poderia estar relacionada à baixa nos investimentos para a geração e distribuição de energia eólica e na redução do usufruto das termoeletricas (IPECE, 2017). Importante saber que, a atividade industrial no Ceará, medida por indicadores do próprio Estado, constata que o Ceará conta com uma positiva dinâmica do que quando comparado em par, no nível nacional. “Nesse quadro, a manufatura local ganhou relevância no cenário” (p. 99).

4.4 AS CONDICIONALIDADES DO PBF: CONCEITOS E AMPLITUDE

A palavra condicionalidade significa, segundo o Dicionário Aurélio, uma qualidade daquilo que é condicional ou ainda estaria para um “fator que condiciona ou que cria condicionamentos”. Para Silva

(2016), as condicionalidades significam “atividades específicas” que a maioria dos programas sociais exige das famílias para se manter ou continuar recebendo seus benefícios.

Em relação aos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), as exigências são associadas às atividades que têm como objetivo ampliar o capital humano de crianças e adolescentes beneficiários. Essas exigências de condicionalidades são inerentes aos PTRC, uma vez que condicionam a transferência da renda monetária aos beneficiários ao cumprimento de determinadas ações no campo da educação e da saúde.

Ressalta-se que as condicionalidades estão relacionadas tanto à concepção de pobreza quanto à estratégia utilizada para a respectiva superação. Assim, a condicionalidade representa repasse de algum tipo de recurso, seja monetário ou não, às “famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema que têm filhos menores de idade, com a condição de que estas cumpram com certos compromissos associados ao melhoramento de suas capacidades humanas” (SILVA, 2016, p. 148).

Em pesquisas realizadas por Silva (2016), as condicionalidades previstas nos PTRC no Brasil, no caso o Programa Bolsa Família, seriam classificadas, respectivamente, em “brandas, fortes e sistemas ou redes de condicionalidades”. As primeiras condicionalidades consideram e se sustentam no entendimento de que o principal problema das famílias pobres é a falta de recursos financeiros, sendo consequência da falta de oportunidade de inserção no mercado de trabalho. “Assim, necessitam da garantia de uma renda mínima para suprir carências. As sanções adotadas pelo descumprimento desse tipo de condicionalidades são moderadas” (SILVA e CARNEIRO, 2014, p.80). Esse tipo de condicionalidade tem como propósito incentivar as famílias a procurarem os serviços que lhes são oferecidos e buscam desenvolver o capital humano dos grupos sociais pobres e extremamente pobres, por meio do crescimento dos níveis de usufruto da escola pública e dos serviços da saúde (SILVA, 2016).

Nesse sentido, as transferências monetárias podem ser consideradas como mecanismos para “mudanças de comportamentos” e estariam a serviço do desenvolvimento das capacidades das crianças e adolescentes das famílias mais pobres e seriam destinadas a custear as despesas com acesso aos serviços de educação e de saúde (SILVA, 2016).

A bem da verdade, compreende-se que esses recursos têm contribuído, porém, ainda não seriam suficientes para suprir as despesas com educação e com saúde, visto o valor destinados do PBF às famílias ser muito baixo (REGO e PINZANI, 2014). Nesse aspecto, a forma de controle das condicionalidades é considerada forte e as sanções rigorosas, com regras claras: “uma transferência, uma condição”. Em relação ao terceiro tipo de condicionalidades:

constrói estruturas de articulação com o objetivo de garantir o acesso aos benefícios oferecidos por diferentes programas específicos para compor uma base de inclusão. Tem como pressuposto que a pobreza é o resultado não só da insuficiência de renda ou de acesso aos serviços sociais, mas também deriva de múltiplos fatores psicossociais, culturais, econômicos e geográficos. (REGO e PINZANI, 2014).

Nesse sentido, os serviços públicos relativos à educação e à saúde precisam ser ofertados o mais próximo possível dos seus beneficiários, dentro de um sistema que se constitui de forma articulada e ativa. Entretanto, as transferências monetárias, quando previstas e destinadas à redução dos custos com serviços são baixas, requer uma inserção dos beneficiários em outros programas sociais (SILVA, 2016). Destaca-se que aqui as exigências divergem e são flexíveis, não apresentando muita relevância as transferências e as condicionalidades, pois o centro das atenções recai sobre o acompanhamento das famílias no aspecto psicossocial (SILVA e CARNEIRO, 2014).

É importante lembrar que as condicionalidades divergem das contraprestações, sendo as primeiras, relativas a um cumprimento obrigatório de uma série de requisitos por parte das famílias beneficiadas, enquanto as outras estariam para a busca de trabalho ou mesmo a qualificação para atividades laborais. No caso de programas sociais, como o PBF, não se percebe a exigência para atividades laborais e, sim, faz-se a opção pelas condicionalidades que exigem do comportamento dos indivíduos demandas por serviços de educação e de saúde (SILVA, 2016). Contudo, há controvérsias nos debates sobre as condicionalidades impostas pelos programas de transferências monetárias aos seus beneficiários, e, em pesquisas realizadas por Silva (2016), a autora menciona que essas controvérsias se encontram, inclusive, postas em documentos que caracterizam o PBF sob três perspectivas, a saber:

a) Condicionalidades como acesso e ampliação de direitos: [...], consideradas [um] mecanismo para combater a transmissão intergeracional da pobreza, promovendo a inversão em capital humano ao articular o objetivo imediato de alívio à pobreza, eixo compensatório de transferência monetária para famílias pobres e extremamente pobres, com as políticas estruturantes universais (SILVA, p.150-151).

Nessa compreensão, as condicionalidades estariam para promover o acesso aos direitos sociais básicos, assim como estimular os cidadãos a buscarem os serviços de educação, saúde e assistência social, o que se apresenta em dupla perspectiva: ao Estado cabe a garantia da oferta dos serviços públicos e à família beneficiária cabe a responsabilidade em cumprir as exigências dos programas. A segunda perspectiva de condicionalidades é um tanto oposta à primeira como mostra Silva (2016, p.151):

b) Condicionalidades como negação de direitos: [...] considera que as condicionalidades estabelecidas nos PTRC representam uma violação ao direito essencial de sobrevivência das pessoas. Entende-se que a um direito não se podem impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades (SILVA, 2016, p.151).

A tese dessa concepção é a de que o Estado é o responsável por prover condições para que todos os

cidadãos tenham acesso aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social, dentre outros, para a garantia de uma vida digna, conforme as conquistas alcançadas pela civilização da comunidade a que pertencem. Nesse sentido, a aplicação de práticas de punição para os beneficiários de programas sociais por descumprir certas condicionalidades, ao invés de garantir direitos, reforça e confirma sua situação de homens e mulheres vulneráveis, além de legitimar o abandono social das famílias que necessitam de benefícios monetários para suprir suas necessidades básicas (SILVA, 2014). A terceira perspectiva, em relação às condicionalidades, defende que nenhum cidadão deveria receber benefícios do Estado, principalmente, os grupos sociais pobres e vulneráveis, sem que a eles sejam impostas contrapartidas diretas, como se fossem “pobre merecedor”. Silva (2016, p. 151) assinala:

c) Condicionalidades como questão política e imposição moralista conservadora: [...] considera legítimas e desejáveis as condicionalidades a respeito dos mecanismos de educação dos pobres e apela aos governos o controle e o castigo com a perda do benefício daqueles que não cumpram com as exigências pelas condicionalidades (SILVA, 2016, p. 151).

A partir das afirmações expostas nessa última perspectiva de condicionalidades, pode-se afirmar que nela os beneficiários, no caso os pobres, são culpabilizados pela falta de cumprimento das exigências contidas no PBF, sem, no entanto, levar-se em conta que o “descumprimento das condicionalidades depende das condições objetivas” dos cidadãos pobres para fazê-las, o que nem sempre é possível em virtude da omissão do Estado no atendimento adequado à sua população, no que se refere à infraestrutura, à saúde e à educação. Silva (2016), fundamentada em Silva e Carneiro (2014), fortalecem a crítica a esse posicionamento, reiterando que os problemas relacionados à saúde e à educação “se veem agravados pela precariedade dos serviços públicos, por omissão ou deficiência do próprio Estado, que permanece isento de qualquer punição” (SILVA, 2016, p. 152).

Entretanto, segundo Silva e Carneiro (2014, p. 82), as condicionalidades do PBF, embora apresentem impactos favoráveis à construção da autonomia de seus beneficiários “[...], ferem o princípio da não condicionalidade, garantido pelo direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhes assegurem uma vida digna”. Ademais, destacam essas autoras que:

Os serviços sociais básicos oferecidos pela maioria dos municípios brasileiros, inclusive na educação, na saúde e no trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda. Nesse sentido, as condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado, nos seus três níveis de governo e não às famílias, por implicarem e demandarem a expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade. (SILVA e CARNEIRO, 2014, p. 82).

A permanência no Programa está vinculada à manutenção dos critérios de elegibilidade da família e ao cumprimento das condicionalidades, ou seja, compromissos que as famílias devem, obrigatoriamente, observar para que possam permanecer no Programa. Essas condicionalidades visam a certificar o

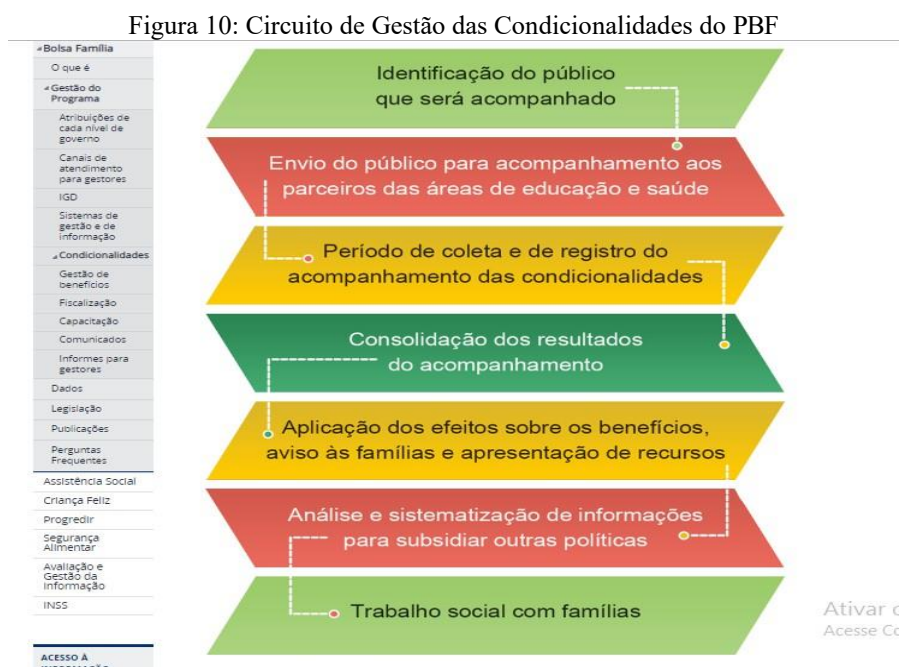
cumprimento e a responsabilidade das famílias atendidas:

a condicionalidade de educação do PBF exige frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Isso envolve coleta, processamento e acompanhamento bimestral; ações articuladas entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Contudo, o Art. 3º da Lei 10836/2004 estabelece que os benefícios do PBF serão concedidos mediante cumprimento de certas condicionalidades, tais como: “o exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde, a frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular”, e menciona em seu parágrafo único que:

O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III, do *caput* do art. 2º, desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI, do *caput* do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008) (BRASIL, 2004).

De acordo com MDS (2018), a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família se configura como um trabalho que demanda uma efetiva parceria entre as três esferas ou níveis de governo e, além destes, demanda parcerias entre vários setores da sociedade. Todavia, o ciclo de acompanhamento das condicionalidades se faz de acordo com as mais informações mostradas na imagem abaixo:



Fonte: Site do MDS, 2018.

Para efeito das condicionalidades do Programa Bolsa Família, considera-se o previsto na Portaria Nº 251, de 12 de dezembro de 2012, pois, uma vez que se faça de forma correta o monitoramento das suas

respectivas condicionalidades, isto permitiria “a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impeçam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações do Poder Público, voltadas a seu acompanhamento” (BRASIL, 2012).

A partir das informações fornecidas pelo MDS (2018), a primeira etapa do ciclo de atividades das condicionalidades do Bolsa Família, a “identificação do público que será acompanhado” é realizada periodicamente a partir da base de dados, que é gerada, periodicamente, no próprio Sistema do MDS, a qual fornece uma relação do público que deve ser acompanhado.

Nessa relação, encontram-se descritas informações dos beneficiários do PBF com idade de 6 a 17 anos cuja frequência escolar precisa ser verificada; as crianças de 0 a 6 anos que precisam estar com seu cartão de vacinação em dias, e que peso e altura devem ser acompanhados.

Além disso, esses dados relacionam ainda o quadro de mulheres em idade fértil para fins de identificação dos casos de gestantes para acompanhamento do pré-natal (MDS, 2018). O segundo momento do ciclo das condicionalidades, ou seja, o “envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de educação e de saúde” conforme informa o MDS (2018) ocorre:

A partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), o Sistema de Condicionalidades (Sicon) do MDS gera o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Em seguida, o MDS envia para o Ministério de Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS) as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas. O envio ocorre por meio de sistemas específicos — Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente -, e o MEC e o MS disponibilizam as informações aos municípios (MDS, 2018).

Daí em diante, os municípios, tendo como base a relação das famílias sob sua jurisdição, ficam na incumbência de realizar o acompanhamento, coletar a frequência escolar das crianças e adolescentes, realizar o atendimento em saúde, bem como fazer os registros indispensáveis nos respectivos sistemas de saúde e de educação (MDS, 2018).

A terceira etapa, “períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas”, acontece anualmente quando o MDS, o MEC e o MS fixam um “calendário operacional”, no qual constam os períodos da coleta e dos registros sobre o resultado do “acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação” (MDS, 2018). Esse calendário é publicado, anualmente, nas Instruções Operacionais do MDS, compondo-se das principais ações de acompanhamento das condicionalidades.

Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento — ou as chamadas vigências —, que englobam cada um de um semestre (MDS, 2018).

Em relação à quarta etapa do ciclo das condicionalidades, “consolidação dos resultados de acompanhamento” tem como responsável o MDS, que sistematiza os resultados coletados com o processo de acompanhamento das condicionalidades do PBF, através do Sicon, sendo também o responsável pela identificação das famílias que se encontram em descumprimento de condicionalidades, ou melhor, o MDS tem a responsabilidade de relacionar as famílias que “têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação” (MDS, 2018).

Os estudantes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento desatualizado e as gestantes que não realizaram o pré-natal sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços. A dificuldade de acesso pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2018).

Segundo o MDS (2018), a quinta etapa do ciclo de acompanhamento das condicionalidades, a “aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos”, se consolida quando a família deixa de cumprir seus compromissos com o PBF. Ressalta-se que, uma vez constatado o descumprimento dos compromissos do Bolsa Família, “são aplicados efeitos que podem causar repercussão nos benefícios” (MDS, 2018), os quais se dão de forma gradativa e variando de acordo com os casos de descumprimento da família que constam registrados no Sicon.

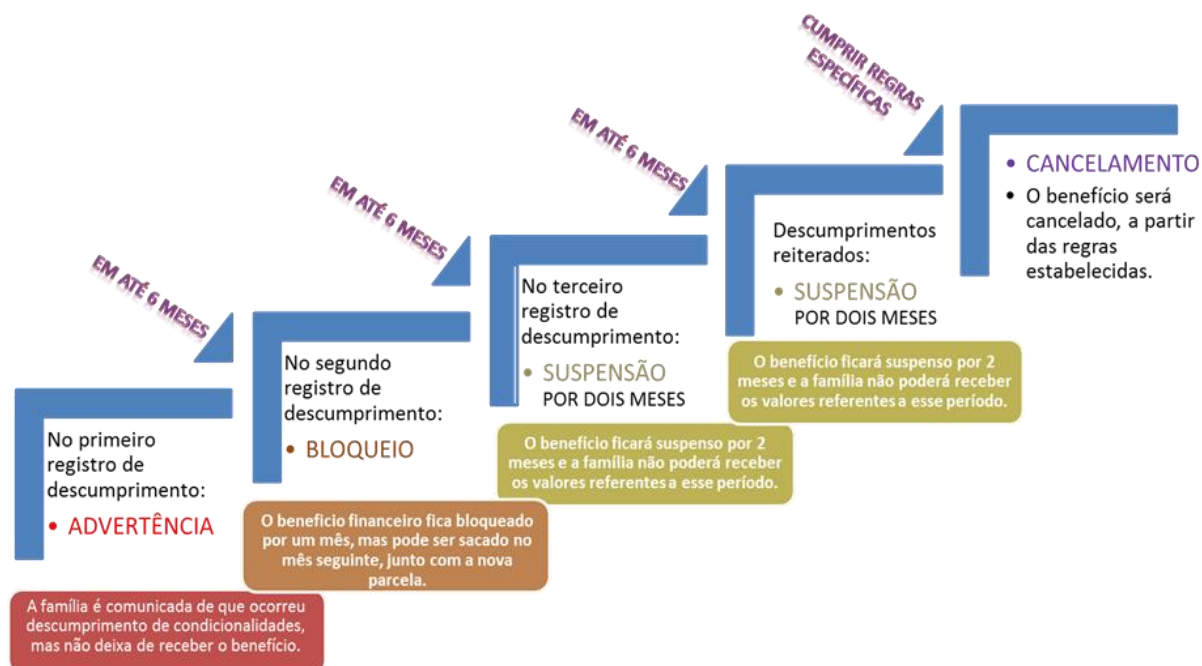
Por esse sistema, o Coordenador Municipal do PBF possui acesso à relação de todos os beneficiários em descumprimentos, assim como as “repercussões sobre o benefício de determinada família” (MDS, 2018), sendo que os efeitos dos descumprimentos são identificados como:

- Advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício.
- Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela.
- Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período;
- Cancelamento: a família deixa de participar do PBF. (MDS, 2018)

Entretanto, é importante mencionar que é considerado um interstício de seis meses para a “progressão de um efeito para o seguinte” e como exemplo dessa assertiva tem-se: uma família que foi advertida, em março de 2018, “e venha a incorrer em um novo descumprimento, em período inferior ou igual a seis meses, ou seja, até setembro de 2018, o efeito progride para bloqueio” (MDS, 2018).

Contudo, se houver um novo descumprimento depois de seis meses, “o efeito será a advertência, isto é, reinicia-se a aplicação gradativa dos efeitos” (MDS, 2018). Porém, o MDS reforça que o “prazo de seis meses, no entanto, não vale para a progressão da suspensão para o cancelamento”. Este segue as regras estabelecidas, conforme quadro abaixo:

Figura 11: Esquema de acompanhamento dos beneficiários, em descumprimento com as condicionalidades do PBF



Fonte: Site do MDS, 2018.

Vale ressaltar que, as famílias que estejam em descumprimento com as condicionalidades do PBF recebem notificação do MDS, através de “cartas e mensagens no extrato de pagamento”, sugerindo procurar a gestão do PBF municipal, caso tenham dúvidas. Essas cartas informam ao membro da família que não cumpriu com seus compromissos junto ao programa, relacionando-se área saúde ou educação para a qual foi aplicado o referido efeito. Ademais, nessas correspondências estão descritas quais as condicionalidades do PBF em forma de lembrete ao titular do benefício (MDS, 2018). É salutar informar que uma família terá seu benefício cancelado, quando já se tiver registrado em seu nome as ocorrências:

A família estar em fase de suspensão; o registro de Acompanhamento Familiar (AF) estar ativo no Sicon; se, após 12 meses, contados do dia em que tenham começado a vigorar simultaneamente os itens a e b (suspensão e registro no Sicon de AF), a família apresentar novo descumprimento com efeito de suspensão. (MDS, 2018).

Entretanto, uma vez que o descumprimento for verificado, seja com uma justificativa plausível, seja em virtude de alguma situação que se deu no contexto da supracitada família, ou por equívoco nos registros de dados de acompanhamento, o beneficiário sempre terá direito a entrar com recurso na gestão municipal do PBF para tentar uma reversão no efeito que lhe fora aplicado (MDS, 2018). Nesses casos, os beneficiários precisam ficar atentos para o prazo a ser apresentado tais recursos, que é “até o último dia útil do mês seguinte ao da repercussão. Ele deve ser registrado e avaliado pela gestão municipal no Sicon” e a ação que fica a cargo do Gestor Municipal do PBF ou por quem este vier a designar para tal, quando o recurso for acatado “o último efeito de descumprimento é anulado” e a família poderá receber seu benefício

a partir dali (MDS, 2018).

Importante se faz mencionar que a gestão municipal do PBF, ao identificar inconsistência nos dados registrados nas condicionalidades, poderá anular os efeitos no histórico da família, no Sicon, muito embora a família ainda nem tenha apresentado recurso, utilizando-se para isso “da funcionalidade de recurso”. (MDS, 2018).

Em relação à sexta etapa do ciclo de acompanhamento das condicionalidades, “análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas” ressalta-se que:

O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear algumas das principais situações de vulnerabilidade e risco social, vivenciadas pelas famílias mais pobres. Esses processos incluem cruzamentos periódicos de bases de dados sobre o monitoramento realizado pela saúde e pela educação, além de indicadores que mostram em que medida as famílias beneficiárias do PBF estão conseguindo acessar os serviços nessas áreas. Os casos de descumprimento podem sinalizar situações que requeiram a atuação da assistência social (MDS, 2018).

Nesse sentido, pode-se afirmar que todas essas informações contribuem para a construção de diagnósticos sociais acerca dos indivíduos, das famílias e dos territórios, auxiliando, portanto, os governos na execução de ações e intervenções. Exemplos de informações com grande potencial de utilização são os motivos de baixa frequência escolar, os dados de situação nutricional de crianças e gestantes e o acompanhamento familiar realizado pela rede socioassistencial (MDS, 2018).

A análise das informações sobre o acompanhamento de saúde, educação e assistência social é uma importante ferramenta para as gestões do PBF, pois contribui tanto para ações pontuais com as famílias quanto para a formulação ou o aprimoramento das políticas públicas. Os dados permitem uma visão ampla dos municípios e dos estados, além de uma radiografia ao longo do tempo dos números relativos e absolutos de crianças com baixo peso, sobrepeso, da falta de transporte escolar, da falta de ofertas dos serviços etc. (MDS, 2018).

Quanto à última etapa do ciclo de acompanhamento das condicionalidades do PBF, “trabalho social com as famílias”, este se concretiza após um processo de “acompanhamento de educação e de saúde pelo poder público” (MDS, 2018) que, de acordo com os resultados apontados, dão direcionamento ao “planejamento, a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais aos beneficiários do Bolsa Família”. E complementa que:

O acompanhamento familiar é um dos serviços oferecidos pela rede da assistência social e deve ser ofertado às famílias em descumprimento de condicionalidades, prioritariamente àquelas que estão com o benefício suspenso. A partir das situações de vulnerabilidade e riscos sociais apontados durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social, além da visita da própria família aos CRAS ou aos CREAS (MDS, 2018).

O certo é que o trabalho social serve de apoio à família na “superação de vulnerabilidades sociais e no enfrentamento dos riscos que estão associados à pobreza”. Esse serviço, junto ao recebimento certo de

uma renda “por meio da interrupção dos efeitos do descumprimento efetuada no Sicon, potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias” (MDS, 2018), além de contribuir para a construção da autonomia e emancipação dos seres humanos.

O Sicon é uma ferramenta de apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. O Sicon promove a interoperabilidade a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação, das consultas pré-natais oriundas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos Ministérios da Educação e da Saúde, possibilitando uma gestão mais eficiente e eficaz do PBF (MDS, 2018).

Por isso, a utilização dos indicadores da gestão de condicionalidades pelos serviços socioassistenciais fecha o “ciclo” das condicionalidades, formando um círculo virtuoso (Sicon, 2013). “Trata-se de um sistema multiusuário para Gestores Federal, Estadual e Municipal e Instâncias de Controle Social acessível via internet”.

Além disso, para os municípios, o Sicon possibilita acesso “às funcionalidades de pesquisa pessoa (básica e avançada), pesquisa famílias em descumprimento de condicionalidades (básica e avançada), consulta à composição familiar” do benefício, endereço e histórico de condicionalidades da família, consulta a relatórios, cadastros e situação de recursos (MDS, 2018).

4.5 A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SOCIAL PRIORITÁRIA NO PBF: A MULHER COMO MÃE, PROVIDORA DO LAR E TITULAR DO BENEFÍCIO

A partir da concepção de Silva *et al.* (2016), o processo de reconhecimento da família como público-alvo das políticas sociais, principalmente do Programa Bolsa Família, deve ser precedido de um esforço para se compreender o seu significado, numa perspectiva de análise que se digne a vê-la enquanto instituição social e histórica. Desta maneira, ressaltam esses autores que, mesmo diante das muitas transformações ocorridas na contemporaneidade em relação à família, ainda prevalece uma antiga concepção entranhada no pensamento social, o qual “concebe a família como um grupo de pessoas que habitam na mesma casa, ligadas por laços de sangue, compartilhando situações comuns e que, via de regra, tem o pai como provedor e chefe de família” (SILVA *et al.*, 2016, p. 68).

Entretanto, é preciso considerar que a forma como a família se organiza e se constitui vem mudando com o decorrer do tempo, fato que se pode conferir através da existência de diversos tipos de famílias que têm se formado historicamente. Por isso, Silva *et al.* (2016), à luz de Ariés (1981) esclarece que o modelo de família grande, composta por pai, mãe, filhos, serviçais etc., passou por modificações significativas no bojo da industrialização. Esta, por sua vez, foi “fecundadora do que hoje se reconhece como família moderna, família nuclear burguesa, formada por um grupo familiar mais restrito de pais e filhos” (Silva *et al.*, 2016, p. 68).

Essa concepção tradicional de família bastante corrente corresponde à noção de família nuclear que considera família um grupo social formado por pai, mãe e filhos, convivendo sob o mesmo teto de maneira harmoniosa e organizada. Segundo essa ideia, haveria um padrão, um modelo ideal de família nuclear e monogâmica. Por esse motivo, quando uma família se afasta desse modelo é considerada desestruturada (SILVA *et al.*, 2016, p. 68).

Ainda conforme Silva *et al.* (2016), as modificações que aconteceram na organização das famílias da contemporaneidade, com destaque para as brasileiras, a partir da década de 1990, apontaram que antes de buscar compreender que a instituição familiar passa por mutações, deve-se concebê-la a partir de sua diversidade e de suas respectivas alterações, assim como das transformações que transcorrem nas suas relações internas. Para esses autores, tais prerrogativas cooperam para a decadência da estrutura patriarcal. “Portanto, pensar a família com base num modelo único e tradicional não corresponde mais à realidade, porque não é mais coerente falar de família, mas de famílias” (MIOTO, SILVA e SILVA, 2007, p. 200).

Segundo Silva *et al.* (2016), tomando como referência essas reflexões, seria importante uma problematização acerca do termo *arranjo familiar*, já em bastante uso, para definir os vários tipos/modelos de famílias. De acordo com os autores mencionados, o vocábulo arranjo transmite a ideia de algo que foi arrumado, em virtude de uma situação que se esperava normal, mas que por algum motivo teve de ser reorganizada. Já em relação à expressão arranjos familiares, os autores, iluminados por Carneiro (2010), ponderam que se trata de evidenciar que, paralelo ao modelo de família nuclear, foram surgindo outros tipos de família que se distanciam desse modelo, “[...] consideradas desestruturadas, desconsiderando como naturais às estruturas atuais, isto é, como algo que resulta da própria sociabilidade humana, da dinamicidade da realidade social em que os indivíduos se encontram inseridos” (SILVA *et al.*, 2016, p. 69).

Quanto aos modelos de famílias, para Romanelli (2003), citado por Silva *et al.*, (2016), há uma diversidade de tipos de famílias, as quais são identificadas da seguinte maneira: pelas relações que divergem muito entre seus membros, quando é composta por pais, filhos, avós, tios, sobrinhos, primos. etc.; e acrescentam além dessa:

Famílias ampliadas ou consanguíneas compostas pelo casal, filhos e outros parentes; famílias matrifocais formadas por uma mulher, seus filhos, resultantes de uma ou mais uniões e um companheiro; famílias monoparentais composta por pessoas que vivem sem cônjuge com ou vários filhos, que podem ser chefiadas por uma mulher ou homem. [...], famílias homossexuais (homoafetivas), nas quais existe uma ligação efetiva entre duas pessoas do mesmo sexo, que podem incluir crianças adotadas ou filhos biológicos de um ou ambos os parceiros, recentemente legitimados legalmente (SILVA *et al.*, 2016, p. 69).

Para tanto, considera Silva *et al.*, (2016) que família seria de fato concebida como uma instituição social, que tem possibilidade de se estruturar e se organizar a partir dos membros que habitam num mesmo ambiente doméstico e que de alguma forma mantém laços, relações entre si e com o mundo externo. Além

disso, segundo Miotto, Silva e Silva (2007) deve-se considerar que a família é composta a partir das determinações deliberadas pela sociedade em que faz parte e, assim sendo, encontra-se em um constante processo de transformações, refletindo, em seu contexto, o dinamismo que ocorre na sociedade, sendo que também é agente desse dinamismo e das novas mudanças presentes nos âmbitos culturais e sociojurídicos.

Acrescenta, então, Silva *et al.* (2016) que quando se trata das famílias pobres do Brasil, o fato de haver grande carência de recursos materiais, pouca ou nenhuma chance de “superação do estado de privação em que se encontram, tendem a fragilizar suas relações internas” (p. 69), porque tal privação tem repercussão nos relacionamentos familiares, uma vez que lhes faltam os subsídios necessários para manutenção das necessidades e isso gera desconforto e insatisfação entre os membros da família. “[...] Essas famílias se veem privadas de condições para que possam ser propulsoras do desenvolvimento de seus integrantes, já que seus direitos elementares são negados no âmbito de uma sociedade marcada pela exploração e pela desigualdade” (SILVA *et al.*, 2016, p. 69).

Na visão dos autores supracitados, considerando que as políticas sociais têm fundamental importância no processo de mudança desse cenário de pobreza, em que se encontram muitas famílias brasileiras, merece destaque a centralidade que a família adquiriu na política social e, de modo mais específico, na Política de Assistência Social. Também Miotto (2004) se reporta a centralidade da família na agenda das políticas públicas, com ênfase para as políticas sociais, sendo que, segundo a autora, esse debate vem acontecendo sob duas perspectivas, quais sejam: uma intitulada familista, “fundada na premissa da existência de dois canais naturais de satisfação de necessidades: o mercado (via trabalho) e a família, preconizando a centralidade da família, apostando na sua capacidade de cuidado e proteção” (SILVA *et al.*, 2016, p. 69).

A segunda perspectiva que discorre Silva *et al.* (2016) defende que a família só terá condições de proteger seus membros se o Estado lhe proporcionar também essa proteção e cuidados. Assim, conforme Miotto (2004, p. 136), “nessa perspectiva, a família na sociedade brasileira hoje, mais que ser reconhecida como instância de cuidado e proteção, deve ser reconhecida como instância a ser cuidada e protegida, enfatizando a responsabilidade pública”. Sobre isso, corrobora Carvalho (1998) que somente se deve exigir solidariedade da família quando for internalizado que ela precisa ser protegida para poder ter a capacidade de proteger.

Seguindo o mesmo sentido, Sposati (2011) compreende a família como “núcleo de solidariedade, afetividade, apoio mútuo, intimidade e partilha no enfrentamento do cotidiano” (SPOSATI, 2011, p. 3). De acordo com a visão dessa autora, quanto maiores forem as dificuldades da família para responder às demandas de seus membros, mais terá necessidade de mobilizar sua “capacidade protetiva” (SILVA, *et al.*, 2016, p. 70), pensada como um processo histórico.

Sobre as famílias como uma construção social e histórica, Silva (2016) aponta que há várias

dificuldades para se adquirir uma compreensão mais aprofundada sobre elas, as quais têm sua gênese “na naturalização que impõe sua familiaridade.” (SILVA, 2016, p.174). Mas, essa autora reconhece que o interesse por entendê-la, sociologicamente, caminha junto à sua importância enquanto objeto de intervenção sociopolítica e que:

O Estado capitalista tem se caracterizado por regular/modelar crescentes esferas da vida social. A preocupação *durkheimiana* frente ao risco de anomia, produzido pela desvinculação de um grande número de pessoas, das solidariedades familiares e comunitárias, na passagem para a modernidade, permite compreender a necessidade política de supervisão das atividades da população, a qual se mostra através da família. É por meio da família que o Estado exibe um conjunto de ações sobre os indivíduos (SILVA, 2016, p.176).

Silva (2016) apresenta os programas de transferências de renda (PTRs) como exemplos das práticas que levam o Estado a lançar-se sobre os indivíduos, justificando que intenciona investir no capital humano das crianças e dos adolescentes, exigindo responsabilidade dos adultos por meio do cumprimento das condicionalidades. Nisso, ela ressalta o Programa Bolsa Família como exemplo de PTR brasileiro, que tem a família como foco e beneficiária, embora a existência de crianças, adolescentes, mulheres grávidas e lactantes sejam considerados como critérios definidores dos valores transferidos às famílias.

Em quase todos os casos em que ocorre a transferência de renda à família, a mãe é a representante preceptora do benefício, como no caso do PBF. A ela é atribuída a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades, principalmente, nos campos da educação e da saúde. No PBF, é perceptível “a centralidade do papel atribuído à mulher como titular do benefício, como administradora da transferência [...]”. (SILVA, 2016). Além disso, nesse programa é destacada a centralidade da mulher como titular, administradora e responsável pelas condicionalidades impostas no PBF. E acrescenta Silva: “É o caráter preceptor da mulher-mãe e a atribuição de uma capacidade de administração que beneficiariam as crianças e adolescentes um dos elementos naturalizados sobre a família” (SILVA, 2016, p. 181).

Ainda segundo a concepção de Silva (2016), a família e mais precisamente a mulher, cerceada e naturalizada em sua maternidade, representa parceria fundamental na “luta contra a reprodução intergeracional da pobreza” (p. 181), do mesmo modo, em que o lar é visto como problema e como solução, igualmente se diria da mulher-mãe:

Sendo um problema, também se busca nela a solução. A maternidade também aparece idealizada e naturalizada. Processa-se uma transformação da moral: a figura da mãe como portadora de valores transcendentais já não está associada a aspectos religiosos ou filosóficos sobre a transcendência, mas a seu papel econômico (SILVA, 2016, p. 181).

A autora citada defende que a mãe tem a capacidade de “transferir capital social” aos membros de sua família, notadamente, para os seus filhos, e quando o faz, ela própria é favorecida, pois eleva sua autoimagem diante da família e dos outros. Por isso, normalmente as transferências, no caso o PBF,

sustentam-se em duas prerrogativas basilares: “(I) a família é uma unidade racional de administração de recursos; e (II) sua relativa liberdade em termos de consumo [...] vê-se centrada frente à valorização sobre o bom uso dos recursos por parte dos lares” (SILVA, 2016, p. 181). Entretanto, a autora lembra que as famílias têm a liberdade para usufruir do benefício monetário, da maneira que melhor entender, e destaca ainda que isso não seria um fator impeditivo para se formular juízos sociais sobre a maneira que os pobres empregam o valor recebido do PBF. Neste sentido, Silva reitera que os PTR, a exemplo do PBF, têm a possibilidade de fortalecer capacidades que, de forma geral, têm se construído em torno da família e, daí passa a compreender:

O papel atribuído à mulher-mãe nas funções de cuidado com a prole e como administradora de recurso. Até parece que o analfabetismo econômico [...] atribuído aos pobres seria minimizado se coubesse à mãe administrar os recursos destinados a crianças e adolescentes, sempre e quando isso se acompanhe de condicionalidades para continuar recebendo o benefício (SILVA, 2016, p. 182).

Tal compreensão, na perspectiva de Silva (2016), respaldaria o fato do PBF priorizar a mulher como administradora do benefício, para o que Arregui, Lima e Carneiro (2014) discorrem que 93,1% dos responsáveis legais pelo recebimento do PBF eram mulheres, atendendo ao preconizado na Lei 10.836/2004 (Lei do Programa Bolsa Família), que tem preferência pela mãe como representante legal da família para receber a renda monetária paga através do benefício citado.

As mulheres são identificadas como sujeitos centrais do PBF, não por serem simplesmente mulheres, mas por sua condição de mães. Contudo, a literatura em estudo põe em questionamentos o pensamento que entende que “a preferência pela mulher como preceptora a *empoderar*” (SILVA, 2016, p. 183), pois acredita que ocorre o contrário, caminha para reprisar o espaço socialmente pensado para ela enquanto mãe.

E complementa Silva (2016) elencando que o fato de um beneficiário descumprir as condicionalidades previstas no programa social certifica e legitima uma ação “inapropriada da maternidade” num retrocesso ao passado quando o esperado e considerado *apropriado* se configura a partir dessa noção:

La madre dede ser la primera en levantarse y la última en acostarse; dede estar en las habitaciones, en la cocina, en el patio, en la huerta si es menester; intervenir, si es oportuno; dar instrucciones, si es llegado el caso; impartir órdenes, se es conveniente; hacer ella misma, si es preciso; em fin, andar, vigilar, mandar, ejecutar, dar ejemplo constante de actividad, laboriosidad y preocupación (AGUILAR, 2014, p.202).

Entretanto, estudos, realizados por Rego e Pinzani (2014), consideram que muito embora sejam poucas as evidências de que o PBF tenha proporcionado libertação da opressão conjugal e da rigidez que sofrem muitas mulheres, principalmente, as que vivem nas regiões mais pobres do País, “é possível entrever potencialidades libertárias nesse sentido” (p. 200).

Outra observação percebida por esses autores, sobre as mulheres beneficiárias do PBF, é que elas não esboçam expectativas mais amplas, muitos sonhos. Os seus desejos giram basicamente em poder “ter acesso a uma vida mais digna, habitações melhores do que seus miseráveis casebres, normalmente mal iluminados e ventilados e exíguos para abrigar toda a família” (p. 201).

A esse respeito, Rego e Pinzani (2014) reforçam que a “ausência desse mínimo, atuando no nível mais profundo de sua subjetividade” (p. 202), impossibilita aos cidadãos obter condições para se legitimarem como sujeitos de direitos, como alguém que sabe requerer justiça social, o que nessa visão implica “um déficit de *capabilities*”, ou incapacidades.

Contudo, em relação à questão da dominação sofrida por muitas mulheres principalmente as pobres, Rego e Pinzani (2014) apresentam, como mais influente, a falta de soberania das mulheres sobre sua vida, seu corpo e poder de escolhas, enfatizando que outra forma de dominação que merece reflexão seria a rejeição feminina por ser diferente daquela que padece outros cidadãos e classes.

Procede dessas constatações a percepção de que liberdade pessoal é pensada como autonomia subjetiva individual e, ainda, como posse de algumas capacidades para se tornar um agente autônomo, inclusive para se efetivar como consumidor capaz de ir ao mercado e decidir minimamente as compras a serem feitas (REGO e PINZANI, 2014, p. 202).

Rego e Pinzani (2014) relatam que a libertação da “ditadura da miséria”, assim como do controle masculino no contexto familiar, de modo geral, repercute sobre o destino das mulheres, possibilitando ao menos, um mínimo de planejamento de sua vida e o início da “autonomização de sua vida moral”. Porém, ressaltam que esse último elemento tem fundamental importância na construção da cidadania, desde que ela seja internalizada como requisito essencial na “autonomização política dos sujeitos” (p. 203).

Ademais, os autores, por último mencionados, vislumbram novas possibilidades na direção das mulheres, com o recebimento do PBF, pois segundo eles, o direito de escolher é algo que acontece desde a situação mais ampla da vida do ser humano até mesmo a decisão de escolher certo alimento ao invés de outro, escolher uma roupa, um cosmético, dentre outros. “Corpo e destino se fundem em uma combinação opressiva e fatal para essas mulheres” (REGO e PINZANI, 2014, p. 203 -204).

Inclusive, esses autores destacam que o fato de querer e realizar a laqueadura já sinaliza para o começo do controle da mulher sobre o próprio corpo e, portanto, para a consecução de uma parcela significativa de seu futuro e/ou destino.

Entende Rego e Pinzani (2014), que a partir do momento que as mulheres pobres começaram a receber o benefício monetário por meio do PBF, elas se apoderaram de capacidades humanas importantes no seu crescimento social, conferindo-lhes competências para realizar escolhas mais assertivas, além das de ordem moral.

4.6 A GESTÃO DO PBF, O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADÚNICO) E A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Compreende-se que a gestão pública pressupõe parte do governo que se consolida por meio da coordenação administrativa e política de “medidas sistematizadas para responder demandas relacionadas aos problemas populacionais. Trata-se de um processo que coloca face a face sujeitos com interesses diversificados” (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016, p. 117), quais sejam: os políticos, os técnicos, as lideranças comunitárias, as organizações empresariais e ainda todos os demais segmentos da sociedade, enquanto demandadores de serviços públicos.

Contudo, em relação à Política de Assistência Social, em que se encontra inscrita o PBF, faz-se necessária a observância de cinco princípios básicos, classificados por Pereira, Sousa e Vieira (2016), como sendo a prioridade no atendimento a necessidades sociais, acima das exigências de rendimentos econômicos. Dessa forma, pode-se elencar: a garantia da universalização dos direitos sociais; a honra da dignidade humana, zelo pela construção da autonomia dos direitos de convivência em família e na comunidade; igualdade de acesso aos atendimentos, não permitindo discriminação de qualquer natureza e publicização dos serviços e benefícios disponibilizados e suas formas de concessão. Além disso, acrescentam Pereira, Sousa e Vieira (2016):

Em coerência com esses marcos legais vigentes, o processo de gestão do BF se efetiva mediante a estratégia de descentralização, via municipalização. Do ponto de vista teórico, constituir-se-á como suporte para a construção de uma esfera pública [...], é sempre a suspensão do Estado hobbesiano, dos conflitos primitivos. Na prática, porém, apresenta dois desafios básicos para o alcance dos seus objetivos[...]: o da coordenação e o intersetorialidade (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016, p. 118).

Assim, o desafio da coordenação ocorre por causa do modelo de gestão compartilhada que existe entre as três esferas governamentais com uma efetiva participação da sociedade, da intersetorialidade, que se configura pelo entendimento preconizado no texto das condicionalidades do PBF, somadas as outras ações que estão definidas para promover oportunidades às famílias beneficiárias do referido programa social (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016).

Como dito, a gestão do PBF se consolida de forma efetiva enquanto política pública coordenada de forma compartilhada entre as três esferas do poder público. Entretanto, essa gestão tem como fundamento os marcos regulatórios normativos, institucionais e ainda os funcionais, como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS), os Conselhos Municipais, as Secretarias de Assistência Social e o Ministério Público (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016).

A partir desses marcos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios decidem as “bases de cooperação para o combate à pobreza e a exclusão social dos beneficiários do BF, selecionados a partir de informações registradas no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais”, (PEREIRA, SOUSA e

VIEIRA, 2016, p. 122) federais, tomados como referência a composição e as condições socioeconômicas das famílias e as possibilidades de fruição dos serviços ofertados no setor público.

A estas instâncias cabe ainda a pactuação de ações/medidas de acompanhamento e controle das condicionalidades, que foram celebradas por meio de critérios de elegibilidade confirmadas através do perfil de pobreza e de extrema pobreza, “considerando a presença de crianças e adolescentes até 15 anos de idade, jovens adolescentes entre 16 e 17 anos, gestantes e nutrízes” (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016, p. 122). E esta ainda acrescenta:

Na gestão da implementação do BF, as três instâncias governamentais têm competências particulares: no nível federal, a Secretaria de Renda de Cidadania (SENARC) do MDS é a instância responsável pelo financiamento, definição e emprego das normativas legais e das instruções técnicas, cobertura e ampliação do programa nos municípios, transferência de recursos para amparar a gestão local do programa e contratação e monitoramento do agente executor – a Caixa Econômica Federal (CAIXA) (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016, p. 122).

A autora relata que esse nível de gestão federal tem alimentado certa tensão nos debates sobre o PBF, em virtude desse programa está vinculado a SENARC e não à Secretaria de Assistência Social. Essa tensão acontece pelo entendimento de que o PBF, na condição de um programa de transferência de renda, encontra-se na área da Proteção Social Básica (PSB) como uma das dimensões que se colocam no âmbito da Política de Assistência Social, unificando - se e se materializando principalmente nos municípios, através dos CRAS.

Por isso, ressalta Pereira, Sousa e Vieira (2016) que “o esperado seria que o BF tivesse seu vínculo institucional na SAS, o que não demandaria a criação de uma secretaria específica” (p. 123). Porém, a autora ainda assinala que os municípios, por meio da instância definida em seu âmbito local, têm a responsabilidade de gerenciar o programa no município. Assim, os municípios têm a incumbência de indicar seu coordenador local do Programa Bolsa Família, que por sua vez é responsável pelo cadastramento das famílias no CadÚnico, constituindo e apoiando a Instância de Controle Social (ICS).

Na concepção de Pereira, Sousa e Vieira (2016), os principais problemas apontados no âmbito municipal seriam o quadro de recursos humanos que, normalmente, são insuficientes em número, somados ao problema da desqualificação e a parca participação da sociedade, em geral, no processo de controle social.

A seleção das famílias para beneficiárias do PBF toma como referência para inclusão o critério de renda, em que seus limites são definidos pelo MDS. A partir de 30 de abril de 2014 (Decreto nº 8.232), foram fixados novos tetos para o repasse de recursos a famílias cadastradas, particularmente, R\$ 154,00 para famílias com crianças e adolescentes e R\$ 77,00 para as demais que se encontravam na linha de extrema pobreza (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016).

O processo de cadastramento das famílias é ação considerada fundamental pelo MDS, sendo de responsabilidade dos municípios. Cada família deve fazer revisão cadastral, a cada dois anos, para atualização dos dados e para emprestar qualidade às informações. Quando não se concretiza a atualização, num primeiro momento, é feito o bloqueio do benefício e, em permanecendo a situação, ocorre o cancelamento (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016, p. 124).

Segundo o Relatório do Bolsa Família e do Cadastro Único, até o mês de janeiro de 2019, o município de Acaraú estava com uma Taxa de Atualização Cadastral (TAC) de 78,48%, enquanto a média nacional era de 73,16%.

Ressalta esse Relatório que a TAC é calculada através da divisão do “número de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo com cadastro atualizado pelo total de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo, multiplicado por cem” (MDS, 2019).

Figura 12: Quadro – Síntese: Gestão Programa Bolsa Família em Acaraú - dezembro de 2018

Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município

Bolsa Família Cadastro Único

Ministério do Desenvolvimento Social - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Município: ACARAÚ / CE

Quadro-síntese (dezembro de 2018)

Acompanhamento da Atualização Cadastral		Acompanhamento das condicionalidades de Educação		Acompanhamento das condicionalidades de Saúde		IGD-M	
Média nacional	Município	Média nacional	Município	Média nacional	Município	Média nacional	Município
0,70	0,78	0,93	0,98	0,78	0,88	0,73	0,86

Contamos com o seu empenho para aprimorar cada vez mais a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único!

(Relatório aerado em 12/02/2019)

Fonte: www.mds.gov.br/bolsafamilia, 2019.

A +

De acordo com esse Relatório, a Taxa Cadastral de Acaraú demonstra que o município “está bem focalizado e atualizado”, ou melhor, a maioria das famílias que estão cadastradas no CadÚnico são realmente pessoas que pertencem ao público alvo dos programas sociais.

O CadÚnico se constitui em uma das principais ferramentas informacionais do Governo Federal para definição de programas sociais, bem como representa uma das principais tarefas dos municípios a partir dos órgãos gestores da política pública de Assistência Social. Porém, não raramente, os estados e os municípios que ainda desenvolvem programas estaduais e municipais de transferência de renda mantêm em seus próprios cadastros, o que multiplica a quantidade de bancos de dados a serem acessados e monitorados (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016, p. 124).

Outras situações que demandam atenção tratam-se dos casos em que precisam ser realizados cadastramento e recadastramento de uma pessoa ou de uma família. Elas têm recebido espaço, cada vez mais cuidadoso, na gestão dos municípios que passaram a incluir nos seus sistemas um setor para essas

informações e manutenção do CadÚnico (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016).

Quanto ao controle social e a fiscalização, Pereira, Sousa e Vieira (2016) asseveram que seriam “meios edificados pelas sociedades reais destinados a induzir seus membros a se adequarem às regras vigentes, evitando ou desestimulando procedimentos desfavoráveis à ordem” (p. 125). Neste aspecto, o gestor municipal tem o dever de prestar contas da aplicação dos recursos do PBF através do Sistema SuasWeb, porém, necessita ter a aprovação do Conselho da Assistência Social.

Destacam as autoras, em estudo, que existem três maneiras de controle das ações do PBF: fiscalização pela Secretaria de Renda de Cidadania (SENARC); auditorias e fiscalização pela Rede Pública de Fiscalização (RPF); Ministérios Públicos Federal, Estadual e Distrito Federal, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União. Tais instituições devem acompanhar o PBF e o CadÚnico, atuando não somente no acompanhamento das condicionalidades, mas proporcionando capacidades às famílias para se desenvolverem, melhorarem de vida, com a ajuda de programas suplementares municipais e de outras instâncias (PEREIRA, SOUSA e VIEIRA, 2016).

5 UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

A literatura que discorre sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e seus impactos reverbera que, de acordo com a visão da teoria do capital humano, possuir educação é condição *sine qua non* para o desenvolvimento das capacidades produtivas dos indivíduos, o que lhe confere centralidade no âmbito dos Programas de Transferência de renda na América Latina. Parte-se do pressuposto de que embora se consiga manter as crianças na escola, obtém-se um retorno futuramente no setor da economia, contribuindo assim para a “superação da pobreza intergeracional” (SILVA; ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 165).

Neste sentido, verifica-se, no Bolsa Família, que a frequência escolar das crianças e adolescentes com idades entre 6 a 17 anos, descrita como uma das condicionalidades exigida às famílias para poderem permanecer beneficiárias do respectivo programa social, contribui na educação dos brasileiros como “fator de capacidade humana”. Provavelmente pelo grau de relevância, a condicionalidade do campo educação é a mais conhecida pelos brasileiros. (SILVA; ARREGUI e YASBEK, 2016).

Sendo assim, a importância de se investir em programas sociais voltados para educação poderia ser justificada em Rego e Pinzani (2014, p. 67), ao considerarem que o “fato de não dispor das condições para uma vida saudável ou de não saber ler e escrever tem normalmente um impacto terrivelmente negativo sobre as chances de uma pessoa viver uma boa vida”. Inclusive, a falta de educação encontra-se, como uma das capacidades mencionadas por esses autores, como um dos obstáculos à liberdade, entendendo que esta pressupõe “segurança, domínio de si e oportunidade”, segundo a concepção de Van Parijs e Amartya Sen (REGO e PINZANI, 2014).

Além disso, é preciso entender que uma pessoa desprovida de educação se encontra privada de oportunidades ou *capability* para desenvolver certos *functionings*, como expressa a teoria desenvolvida por Amartya Sen, porque limita o cidadão da capacidade de formular um pensar, um agir e desenvolver um projeto de vida sólido e promotor de usufruto, de pelo menos, bens materiais primários, “essenciais para a sobrevivência física do sujeito e para uma vida minimamente saudável: uma alimentação variada, uma moradia digna e assistência médica básica gratuita [...]” (REGO e PINZANI, 2014, p.66). Entretanto, sobre as *functionings*, estes autores esclarecem à luz de Sen que:

Considerando que certos *functionings* (como estar em um estado de boa saúde física) possuem um valor intrínseco, independente, podemos dizer que um indivíduo que dispõe de um leque mais amplo de opções de *functionings* alcançou um nível mais alto de liberdade e de bem-estar ao mesmo tempo. Liberdade e bem-estar podem, então, andar juntos, ainda que nem sempre isso aconteça (REGO E PINZANI, 2014, p.68).

A Educação ou a instrução, certamente, favorece ao cidadão elementos que lhe encaminha à liberdade e o bem-estar, num sentido bem amplo, pois, ela promoveria o desenvolvimento de *capabilities* que o ajudaria a se tornar um indivíduo plenamente livre, possuindo mais oportunidades, o que lhe permite exercer alguns *functionings*, ou seja, “poder realmente escolher entre diferentes opções de

functioning” (REGO E PINZANI, 2014, p. 70). Concorde-se com o raciocínio de Sem, citado por Rego e Pinzani (2014), que possuindo “*capabilities* o indivíduo consegue assumir a responsabilidade pela própria vida” (p.71). Do contrário, várias são as consequências e os danos que se poderia perceber na vida desta pessoa. Estes danos vão desde à dificuldade para se inserir na vida em sociedade, chegando até mesmo, a afetar o psicológico, pois tal situação implicará numa estreita relação entre a falta de *capability* e um sentimento de humilhação, quase sempre, latente no pensamento dos pobres, excluídos e marginalizados pela sociedade.

Contudo, Rego e Pinzani (2014) ponderam que esse estado de humilhação está relacionado ao fato de que: “1) os cidadãos de um Estado não podem desenvolver suas *capabilities básicas* e de que as 2) instituições estatais são diretamente responsáveis por tal situação, ou 2b) poderiam modificá-la, mas não o fazem” (p. 71). E continuam Rego e Pinzani:

Um Estado deve, por exemplo, oferecer aos cidadãos uma educação primária gratuita e pública e não pode deixar os mais pobres em uma situação de analfabetismo que não lhes permitiria sair de sua pobreza. Contudo, a mera alfabetização não é ainda uma condição suficiente para melhorar o próprio status social: em uma sociedade industrializada ou em via de industrialização, isto é, em sociedades nas quais o que se procura são primeiramente trabalhadores qualificados, a falta de educação e de uma formação superior, a mera alfabetização significa para os indivíduos em questão não somente a exclusão do mercado central de trabalho, mas também a exclusão social [(REGO e PINZANI, 2014, p. 72).

Além disso, pode-se afirmar que, sem uma escolaridade, o indivíduo poderá ser vítima da exclusão social, quando se observa as várias situações em que as pessoas submetidas a essa situação estão vulneráveis ao desemprego, ou ainda, estão passíveis a aceitar trabalhos em condições sub-humanas, com baixos salários, apenas para sobreviver, sem uma dignidade, quase sempre, sofrendo uma extrema humilhação, levando consigo o sentimento de desrespeito e perda de autorrespeito (REGO e PINZANI, 2014).

Por outro lado, percebe-se que enquanto a alfabetização continua sendo formalizada como um dever incondicionado do Estado, a preocupação com a qualificação não tem feito parte das agendas governamentais como demandam às necessidades. Por isso, é salutar a prerrogativa de Rego e Pinzani (2014, p. 72), ao refletirem: “Pode-se dizer que um Estado que não ajude seus cidadãos a melhorar sua condição social por meio de uma educação e formação adequadas está humilhando-os? É evidente que tal Estado não está minimamente interessado nas *capabilities* dos seus cidadãos (ou de certas categorias de cidadãos), e isso representa uma forma de humilhação”.

Dessa forma, considerando que as *capabilities* demandam uma sustentação econômica para que sejam adquiridas e desenvolvidas pelos cidadãos, quando da carência ou impossibilidade financeira para tal, faz-se necessário a intervenção do Estado, no sentido de garantir que todos os homens e mulheres tenham garantidos os bens que precisam para satisfazer suas necessidades vitais. Nisso, Rego e Pinzani (2014) asseveram que medidas que concedem uma renda mínima como o Programa Bolsa Família:

Deveriam ser vistas como tentativas de ajudar os indivíduos a desenvolver suas *capabilities* quando não dispõem da possibilidade de fazê-lo autonomamente. Ao mesmo tempo, tais medidas representam tentativas de ajudar esses indivíduos a sair de uma situação humilhante como a pobreza extrema. É interessante notar como é possível fundamentar a necessidade de tais medidas apelando-se para os motivos os mais diversos. (REGO e PINZANI, 2014, p.73).

Um dos apelos para implantação de programas como o Bolsa Família poderia ser ouvido do próprio Estado, ao entender a importância de ter pessoas autônomas, com todas as condições objetivas para cuidar de si e responsabilizar-se pela vida. “Nesse sentido, tais medidas poderiam ser justificadas até de uma ótica neoliberal ou [...] como resultantes da obrigação moral de eliminar situações injustas ou humilhantes”. (REGO e PINZANI, 2014, p.73).

Entretanto, segundo Silva, Arregui e Yazbek (2016), estudos realizados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sobre os impactos do PBF nos “indicadores individuais” na educação de crianças e jovens na faixa etária de 7 a 14 anos, após análise das divergências entre os beneficiários do PBF e outros dois grupos, mostraram que quem era beneficiário de um programa diferente do PBF e quem não fazia parte de nenhum outro programa de transferência de renda apresentavam três constatações acerca da frequência escolar, da evasão escolar e da progressão escolar, quais sejam:

Quanto à frequência à escola, verificou-se menor frequência escolar dos beneficiários do BF em relação a grupos de beneficiários de outros programas, destacando o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com efeito mais consistente, porém quando considerados os beneficiários do BF em relação ao grupo de beneficiários das Regiões Sudeste/Sul e Nordeste, o resultado foi positivo aos beneficiários do BF;

- a) quanto à evasão escolar, foi observada menor evasão dos beneficiários do BF, sobretudo em relação ao grupo de não beneficiários;
- b) Sobre a progressão escolar, resultados positivos foram identificados somente entre as mulheres das regiões Sul e Sudeste em relação aos beneficiários de outros programas, porém menor aprovação de crianças e adolescentes de família beneficiária do BF em relação, sobretudo, ao grupo de não beneficiários (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016, p. 166).

Lançando um olhar sobre os dados dessa pesquisa, Soares, Ribas e Osório (2007) dão conta de que o BF tem efeito positivo sobre a frequência escolar, pois chega a 3,6% o percentual de faltas mensais a escola, com menor prevalência entre estudantes advindos de famílias receptoras do BF, enquanto que a evasão alcança 1,6% com maior prevalência entre os alunos não beneficiários. Já em relação à reprovação escolar, os beneficiários possuíam 4% mais probabilidade de repetir o ano na escola, do que os demais estudantes (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016).

Concorda-se com estes autores que o PBF tem apresentado resultados animadores por contribuir

com o crescimento da frequência escolar e diminuir a evasão. Contudo, teve efeito contrário para a taxa de aprovação, que ao invés de se elevar fez foi aumentar. Tal compreensão “evidencia que o programa não pode se limitar à demanda, pois esta não é suficiente para produzir resultados educacionais positivos, requerendo escolas capazes de contrapor as deficiências desse público” (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016, p. 166).

Entretanto, concorda-se ainda com Silva, Arregui e Yazbek (2016), que a leitura destes dados deve ser feita com prudência, considerando-se que as crianças cobertas pelo PBF estão evadindo menos da escola, mas com uma taxa de aprovação menor, isto requer compreender que essas crianças e adolescentes chegam à escola com uma série de lacunas não satisfeitas no seu ambiente familiar, sendo o acompanhamento escolar comprometido. Juntando-se a esses fatos, é preciso enfatizar que a permanência na escola não é sinônima de sucesso, aprovação nem muito menos é motivo para que esse público vulnerável socialmente possa superar sua situação de pobreza. Decerto, é que a frequência escolar deve ser combinada à boa qualidade do ensino administrado, além de outras ações voltadas à melhoria de vida das famílias a serem demandadas pelo Estado.

Outros dados importantes discutidos por Silva, Arregui e Yazbek (2016), vêm da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF) realizada em 2009, pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para comparação com a primeira rodada em 2005, com 269 municípios das três maiores regiões brasileiras Sudeste, Nordeste e Centro. Essa pesquisa analisou a educação de beneficiários do Bolsa Família quanto à frequência e progressão escolar/aprovação na faixa etária de 6 a 14 anos e identificou que quem frequentava a escola, com idades entre 8 a 14 anos, mantinham uma presença de 95% das aulas. Isso tanto os meninos como as meninas, mas percebendo-se que essa frequência era menor nas idades de 6 anos e 16 a 17 anos. Contudo, acrescentam esses autores que:

Quanto à progressão escolar, verificou-se que as taxas de abandono são bastante baixas até idade de 13 anos, aumentando dos 14 aos 17 anos de idade. Já as taxas de progressão escolar oscilam ligeiramente até os 13 anos caindo a partir dos 14 anos até os 17 anos de idade, enquanto as taxas de reprovação escolar têm seu ponto mais alto no primeiro ano, aos 7 anos de idade, diminuindo ligeiramente a seguir, mas permanecendo praticamente constante para as idades maiores (SILVA, ARREGUI E YAZBEK, 2016, p. 167).

É importante ressaltar que a pesquisa da AIBF mostra que quando se considera a vinculação do Bolsa Família à progressão escolar, verifica-se um impacto positivo na progressão por ano em crianças e adolescentes com idades de 6 a 17 anos pertencentes às famílias com BF, sendo que essa faixa etária supera em 6% o grupo que não recebe BF, “registrando-se também uma redução na probabilidade de repetição escolar, particularmente entre as meninas” (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016, p. 167).

Acrescenta-se, nesse contexto, que pesquisas realizadas pelo Instituto Unibanco (2017) pontuam que um engajamento adequado dos jovens de Ensino Médio nas práticas escolares depende da satisfação de

necessidades básicas: alimentação, higiene e vestuário, como também está relacionado ao acesso a serviços públicos, tais como: energia elétrica e serviços de internet e ainda a fruição de bens culturais, a exemplo de bibliotecas e museus. É importante destacar que a maioria desses fatores, considerados de extrema relevância ao engajamento pleno dos jovens na escola, quase nunca são garantidos aos jovens pertencentes às famílias pobres e extremamente pobres. Por isso, é salutar a constatação dessa pesquisa do Unibanco (2017) quando afirma:

Assim, programas de combate à pobreza são, por vezes, apontados como componentes importantes de ações e políticas de promoção do engajamento juvenil em atividades escolares. Talvez o mais importante desses programas seja o Benefício Variável do Jovem, parte do Programa Bolsa Família. Trata-se de um benefício mensal de R\$ 46,00, pago aos jovens de 16 a 18 anos de famílias pobres (com renda mensal *per capita* abaixo de R\$170), e condicionado a uma frequência a escola superior a 75% (UNIBANCO, 2017, p. 76).

Ainda de acordo com dados da pesquisa do Unibanco (2017), há “uma variante desse programa que tem sido introduzida em alguns estados: o Programa Poupança Jovem”. Para essa variante, tal benefício financeiro encontra-se condicionado não somente ao engajamento dos jovens estudantes nas práticas escolares, mas, sobretudo, ao seu desempenho acadêmico. Contudo, o benefício Poupança Jovem, geralmente, não é pago mensalmente, como ocorre com o Bolsa Família e outros benefícios de transferência de renda existentes no Brasil, mas sua transferência é feita numa poupança, em nome do estudante. Normalmente, os jovens têm a permissão de utilizar parte do valor ao término de cada ano letivo e o restante fica na conta para retirada somente depois da conclusão do Ensino Médio. “Por não ser pago mensalmente, esse benefício não contribui para a satisfação das necessidades básicas do jovem em famílias extremamente pobres; funciona muito mais como um incentivo adicional para os jovens engajarem-se nas atividades escolares” (UNIBANCO, 2017, p.76).

Numa visão panorâmica do contexto social brasileiro, Barros *et al.* (2006) reconhecem como fatores relevantes para a diminuição da desigualdade no Brasil, de 2001 a 2004, a importância da demografia, assim como o sistema de proteção social e as mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Em consonância com esse raciocínio, Soares *et al.* (2006) clarificam o entendimento sobre um período mais amplo e anterior ao acima mencionado e afirmam que, no período de 1976 a 2004, os determinantes para uma melhor distribuição de riquezas no País foi a política social do Estado, cujos Programas de Transferência de Renda (PTR) foram fundamentais na queda de um quarto das desigualdades. Além do mais, o mercado de trabalho e, de forma mais enfática, o aumento do salário mínimo, a partir de 1994, foi propulsor e responsável por basicamente, três quartos desse avanço. (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016).

Além disso, destacam as autoras, à luz de Soares *et al.* (2006), acerca dos impactos dos PTR na redução das desigualdades e da pobreza no Brasil, nos anos de 1994 a 2004, que o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (PBC) seriam responsáveis por 28% da queda apontada na medida do Índice de Gini

no período, sendo, portanto, considerados significativos, mesmo que naquele momento, representasse apenas 0,82% de toda a renda das famílias. Entretanto, em relação ao BF, evidências mostram que por se tratar de um “programa que transfere renda variável e bem abaixo do salário mínimo, tende a ter maior impacto na redução da desigualdade dado seu caráter massivo” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 154).

Nesse sentido, Silva, Arregui e Yasbek (2016) consideram que há evidências claras de que o Brasil, a partir de 2001, vem experimentando uma queda nas taxas de pobreza e de desigualdade, fatos que, segundo essas autoras, confirmam-se pelo índice de Gini, conhecido como uma das maneiras de medição da desigualdade mais empregada mundialmente, utilizando-se de uma escala numérica que varia de 0 a 1. Esse índice identificou que, no Brasil, ocorreu um declínio de 4,6%, pois passou de 0,594 em 2001 para 0,566 no ano de 2005, registrando, então, o maior declínio dos últimos 30 anos em pobreza e desigualdade.

Barros *et al* (2007a), citado por Silva, Arregui e Yasbek (2016), assinalam que, no período de 2001 a 2005, a renda anual dos brasileiros elevou-se somente em 0,9%, sendo beneficiário desse aumento a população pobre, partindo-se da compreensão de que, nesse mesmo período, a renda da população dos 10% e dos 20% mais ricos do Brasil sofreu um decréscimo, na ordem de -0,3% e -0,1%, ao passo que a renda dos mais pobres cresceu em 8% ao ano. Nisso, verificou-se que no período ora mencionado, pela primeira vez no Brasil, houve uma significativa marcha rumo à diminuição da desigualdade e a influência desta na redução da pobreza, pois os índices de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza reduziram em 4,5 %.

Entretanto, embora com essa redução da desigualdade, pobreza e da extrema pobreza, o Brasil permaneceu negativado no cenário internacional, ficando abaixo dos 5% dos países mais desiguais do mundo, quando comparado dentro do ranque de um grupo de 74 países. “O Brasil necessita de 20 anos para alcançar posição que o situe na média dos países com menor nível de desigualdade” (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016).

Conforme Silva, Arregui e Yasbek (2016), à luz da PNAD (2007), o aumento na renda do trabalho e a queda na desigualdade sinalizam para a continuidade do fenômeno da pobreza quando se toma como referência a distribuição de renda *per capita* dos arranjos familiares, no caso das famílias que moram em domicílios particulares, conforme salários mínimos: 23,5% da população ganhavam até meio salário mínimo e “27,0%, mais de meio a um salário mínimo; 24,3% mais de um a dois salários mínimos; 8,2% mais de dois a três salários mínimos; 6,2% mais de três a cinco salários mínimos; e somente 5,5% mais de cinco salários mínimos (IBGE, 2008b)” (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016, p151). E continuam afirmando que:

Portanto, no período considerado, a tímida redução da desigualdade, em razão da manutenção de elevada concentração de renda no país, não foi suficiente para alterar mais significativamente a situação de pobreza, o que é reafirmado pelo comportamento do rendimento médio familiar per capita das famílias mais pobres e mais ricas no Brasil, em 2007: os 10% mais pobres detinham 0,19% do salário mínimo; os 47% mais pobres 0,47% do salário mínimo, enquanto os 10% mais ricos detinham 8,09% salários mínimos (IBGE, 2008b) (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016, p. 152).

Porém, segundo Silva, Arregui e Yasbek (2016), no período de 2003 a 2011, a renda *per capita* do brasileiro cresceu mais de 40%, saindo de R\$ 550,00 para R\$ 770,00, sendo que o Coeficiente de Gini pontuou que a desigualdade teve um declínio 9,2%, ou seja, de 0,576 para 0,523. Já a extrema pobreza passou apenas para um pouco mais de 3% da população, com uma diminuição de 8% e a pobreza saiu de 16% para 6%. O estudo ainda aponta que essa diminuição nos índices de pobreza deu-se em todas as regiões do país, mas que o contingente de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza cresceu no Nordeste e Norte. No ano de 2003, um percentual de 56,9% dos mais pobres e 38,1% da população pobre residia nos municípios de pequeno porte, localizados nas Regiões Norte e Nordeste; em 2011 esse número cresceu, respectivamente, para 64,9% e 50,7%.

Analisando-se esse contexto, numa perspectiva macro, corrobora-se com Silva, Arregui e Yasbek (2016) que se viveu, no período de 2003 a 2011, um processo em que muitos pesquisadores chamam de “crescimento com inclusão”, em que “a economia foi marcada pela combinação de crescimento econômico e melhora na distribuição de renda, de modo que o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* real aumentou 29%” (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016, p152), repercutindo positivamente na renda dos mais pobres, principalmente, para os grupos extremamente pobres, os menos favorecidos, o que notadamente contribuiu para diminuir a desigualdade.

Outra importante informação apresentada por Silva, Arregui e Yasbek (2016), retirada do Censo Demográfico de 2000 e 2010, dá conta de que a vulnerabilidade das famílias brasileiras reduziu em média 19,3%, saindo de 0,305 para 0,246. Ressalta-se que o termo vulnerabilidade é tratado na visão de Furtado (2013), como “incapacidade das famílias em responder, de modo adequado e em tempo hábil, a eventos inesperados de ordem ambiental ou social [...]” e que considerando os seis componentes do índice geral, verifica-se:

O acesso ao trabalho e os recursos financeiros foram os maiores responsáveis pela redução da média nacional (29,4% e 36,2%, respectivamente), enquanto o desenvolvimento infanto-juvenil apresentou uma redução de 16%, ficando os piores desempenhos para a condição habitacional (-13%); acesso ao conhecimento (-11,9%) e vulnerabilidade social (-9,2%).

Reverberam Silva e Lima (2016) que, até 2014, o Brasil vinha consolidando uma história de crescimento da economia, com elevação real do salário mínimo, ampliação dos benefícios da Previdência Social, sendo importante, contudo, uma análise das contribuições do Programa Bolsa Família (PBF), assim

como de outras transferências de renda no campo das estratégias de superação do quadro social brasileiro. A PNAD 2014 expressa em dados que “a pobreza extrema caiu a 2,8% em 2014, quase a terça parte do percentual da população que vivia nessa condição em 2004 (7,6%), início da implantação do BF” (SILVA e LIMA, 2016, p. 300). Ao completar dez anos de implantação do PBF, essas pesquisas apontam para uma diminuição da extrema pobreza principalmente nos arranjos familiares com crianças até cinco anos de idade, saindo de 14% para aproximadamente 5%, destacando-se essa população como prioritária no programa Brasil Sem Miséria (BSM). Além do mais, as autoras mencionam, com base no IBGE 2006 e 2015, que da mesma forma que diminuiu a extrema pobreza, também, ocorreu com a pobreza que “manteve a tendência de queda no País, alcançando 7,3% da população, em 2014, o que representou uma queda de quase 70% em relação a 2004” (SILVA e LIMA, 2016, p. 300).

Em relação à distribuição de renda, o Índice de Gini e a PNAD 2014, também corroboram com os avanços identificados no período de dez anos de implementação de PBF, que tomando como base os rendimentos dos domicílios, afirmam que houve um declínio nesse índice, de 0,535, no ano de 2004, para 0,494 em 2014. Tais resultados, na concepção de Silva e Lima (2016), foram impactados “pelo crescimento mais acentuado do rendimento dos mais pobres, já que a parcela dos 10% mais pobres da população teve um aumento de renda da ordem de 6,2%, representando quase três vezes a variação de renda dos mais ricos, que foi de 2,1%” (SILVA e LIMA, 2016, p. 300). Conforme a PNAD 2014 e IBGE 2015:

[...] a redução da extrema pobreza, da pobreza e da desigualdade foi acompanhada por melhorias de indicadores de educação (elevação de anos de estudo e da taxa de escolarização, principalmente na pré-escola) e acesso a serviços. Ademais, bens como geladeira, televisão e fogão praticamente foram universalizados, além de ter ocorrido a elevação do número de carros e celulares e do acesso à internet, que aumentou de 11%, em 2013, para 54,4% em 2014 (SILVA e LIMA, 2016, p. 301).

Ressaltam-se duas importantes observações feitas por Silva e Lima (2016) em seus estudos, quais sejam: um leque de exposição positiva, que alavancaram a queda da desigualdade social, assim como a queda nos índices da extrema pobreza e da pobreza. Contudo, os cidadãos mais pobres continuam com dificuldades para se inserir no processo de expansão do mercado de trabalho, e conseqüentemente, ficam às margens de aumentos dos salários mínimos. Neste aspecto, concorda-se que o BF se torna uma saída significativa para a população em situação de extrema pobreza, “cuja principal contribuição fica limitada à eliminação da miséria causada pela incapacidade de conseguir trabalho” (p. 301).

Consoante Silva e Lima (2016), muito embora o PBF tenha minimizado as privações sofridas pelas famílias beneficiárias e, mesmo reconhecendo suas potencialidades e eficácia na redução das desigualdades, na maioria das vezes, ele não consegue retirá-las da situação de pobreza. Isso porque se pode observar que outros programas de transferência de renda, em que a transferência é feita num valor de um salário mínimo, possuem um maior potencial para reduzir a pobreza.

Silva e Lima (2016) assinalam que, a partir de 2014, o cenário de crescimento do Brasil passa a ser modificado, desde que seu PIB cresceu somente 0,02%. Essa situação se agravou em 2015 com a elevação da inflação, do desemprego e da queda na renda dos trabalhadores, junto do começo de um notável processo de ajuste na economia, que vem repercutindo em restrição de ações sociais realizadas até então pelo governo federal. No entanto, se tratando da relevância do BF na economia brasileira, Silva, Arregui e Yasbek (2016, p. 159) fundamentando-se em Neri, Vaz e Sousa, mencionam:

As transferências que privilegiam as famílias mais pobres apresentam maiores efeitos multiplicadores. No caso do BF, [...], cada real gasto estimularia um crescimento de R\$1,78 no PIB, cujo maior efeito é no consumo final das famílias, entendendo que essas transferências cumprem importante papel na dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuir para redução da pobreza e da desigualdade.

Indo de encontro com esses apontamentos, Hoffman (2013), com base em dados da PNAD, destaca a importância de “diversas parcelas do rendimento domiciliar *per capita*” no desafio de reduzir a desigualdade na distribuição de renda no contexto brasileiro, no período de 1995 a 2011. Ele concebe o Bolsa Família como uma iniciativa bem focalizada e um ótimo exemplo de fonte de renda com caráter eminentemente eficaz na melhoria de vida da população beneficiária, ressaltando que, de 1995 a 2011, as aposentadorias e pensões propiciaram 11,7% da diminuição do índice de Gini, mas o BF propiciou 16,1%, muito embora sua participação média da renda total declarada tenha sido inferior a 1%, fato relacionado à elevada progressividade das transferências federais, de modo mais específico, o Programa Bolsa Família (SILVA, ARREGUI e YAZBEK, 2016).

A partir das pesquisas realizadas e estando em consonância com Silva, Arregui e Yasbek (2016), pode-se afirmar que os programas de transferência de renda, como o PBF, somados ao “crescimento econômico, a esta estabilidade monetária, à diminuição do desemprego, ao incremento da inserção de trabalhadores na Previdência Social, à elevação da renda do trabalho e, principalmente, ao reajuste do salário mínimo acima da inflação” (p. 159), têm representado importantes meios utilizados pelo Estado Brasileiro para reduzir a extrema pobreza, minimizando “privações de vida dos beneficiários, mesmo que não sejam suficientes, na maioria dos casos, para libertar as famílias de sua situação de pobreza”. Por isso, concorda-se com Jaccoud quando este discorre sobre o PBF: “pode-se sustentar a hipótese de que o baixo valor do benefício não esteja permitindo a saída de um número expressivo de beneficiários da situação de indigência [...]” (JACCOUD, 2009, p. 24).

Em se tratando de uma análise da situação da desigualdade brasileira nos últimos anos, considera-se de extrema relevância ponderações postas pela Oxfam¹⁶ Brasil, publicadas em 26 de novembro de 2018 no

¹⁶ A Oxfam é uma confederação de 19 organizações que trabalham em rede em mais de 90 países como parte de um movimento global em prol de mudanças necessárias para construir um futuro livre da injustiça da pobreza e das desigualdades. Para informações [...] visitar o site www.oxfam.org.br. (Oxfam, 2018).

relatório: “País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras 2018”, pois mantém foco de análise sobre a estagnação do processo de redução das desigualdades, e ainda traz dados sobre os rumos da política fiscal brasileira e seus efeitos no processo de distribuição de renda. O referido relatório se inicia fazendo a seguinte afirmação:

Completamos 30 anos de nossa Constituição Federal, principal instrumento para a redução de desigualdades na história do Brasil. Infelizmente, este marco não enseja comemorações no presente contexto. Pelo contrário, vemos conquistas importantes serem desmanteladas e o prenúncio de um período de crescimento da pobreza e das desigualdades no país (OXFAM BRASIL, 2018, p. 5).

Segundo o relatório da Oxfam Brasil (2018), verifica-se uma estagnação do País quanto à redução da distância existente entre os ricos e os pobres e, sobretudo, identifica forte ausência de iniciativas necessárias para enfrentamento desse desafio. Legalmente, trata-se do projeto que foi pactuado através da Constituição Cidadã de 1988, mas que vem sendo esquecido pela maioria daqueles que decidem os rumos do país. “É preciso retomá-lo com força, lutando por uma causa que deveria sempre unir a sociedade brasileira – a redução de desigualdades” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 11).

Nesse sentido, a pesquisa da Oxfam Brasil (2018) é assertiva ao publicar que o circuito que se fazia em direção à redução de desigualdades no Brasil deu uma pausa, pois, em 2017 e 2018, ocorreu uma série de indicadores negativos responsáveis pela enternecedora história do enorme recuo do desenvolvimento social que se vinha presenciando no país. Na verdade, refere-se a uma fotografia recente de um processo que começou há algum tempo e que não apresenta esperança de reverter-se.

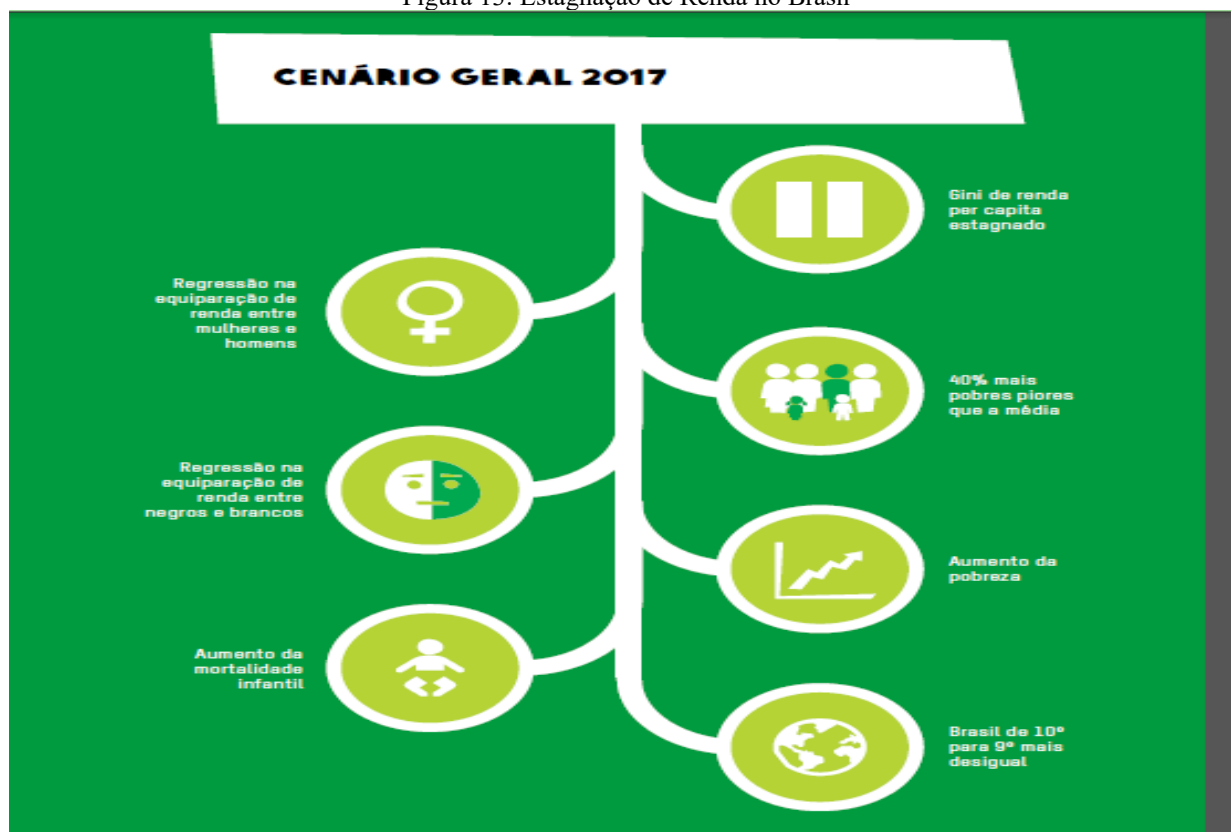
Considerando os últimos cinco anos, a Oxfam Brasil (2018) afirma que aumentou o percentual da população que vive na pobreza, também se elevou a desigualdade de renda do trabalho e os índices de mortalidade infantil. A medição do coeficiente de Gini de renda domiciliar *per capita* brasileira, que mostrava que a desigualdade vinha decrescendo desde 2002, revelou uma estagnação entre 2016 e 2017. E acrescenta esse Relatório acerca da desigualdade de renda nesses dois anos mencionados:

Segundo o IBGE, em 2017, cerca de 60% da população total (124,6 milhões de pessoas) tinham algum rendimento. A maior parte da renda dos brasileiros, 73,8%, era proveniente de trabalho, e outra grande parcela, 19,4%, de aposentadorias ou pensões. O restante se dividia entre recebimento de aluguéis e arrendamentos (2,4%), pensão alimentícia, doação ou mesada (1,2%) ou outros rendimentos (3,3%). Com pequenas variações, tratam-se das mesmas proporções de 2016. [...] a renda média mensal per capita levantada pela PNAD Contínua foi de R\$ 1.268,0048; uma queda de 2,7% em relação à de 2016 - R\$ 1.303,1249. Entre 2016 e 2017, o índice de Gini [...] manteve-se inalterado, no patamar de 0,54950, o que contrasta com os 15 anos anteriores nos quais sempre houve alguma queda em relação ao ano anterior (OXFAM BRASIL, 2018, p. 18).

Além do mais, tem-se que a desigualdade social é um dos problemas mais gritantes experimentados pelo Brasil no cenário mundial. O Brasil passou de 10º para 9º posição, sendo o país mais desigual do mundo. Lamentavelmente, constata-se que a distribuição de renda brasileira estaciona, pela primeira vez,

num decurso de muitos anos. “A pobreza no país recrudescceu e teve fim a dinâmica de convergência entre a renda de mulheres e homens – o primeiro recuo em 23 anos. Também recuou a equiparação de renda entre negros e brancos até chegar à estagnação” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 7). Essa estagnação completou sete anos seguidos, sendo, portanto, retrocessos vistos como inaceitáveis, principalmente, quando se sabe que a população do País é composta, em sua grande maioria, de mulheres e negros. A Oxfam Brasil (2018) sintetizou estas informações na imagem abaixo:

Figura 13: Estagnação de Renda no Brasil



Fonte: Oxfam, 2018.

Segundo a Oxfam Brasil (2018), ao tomar como referência apenas as pessoas maiores de 20 anos que recebem algum tipo de rendimento, torna-se visível que os prejuízos maiores se concentram exatamente, na base da pirâmide, destacando o decil mais pobre. Já em relação aos rendimentos da soma dos trabalhos, verificou-se que “a perda entre 2016 e 2017 foi de mais de 11% para os 10% mais pobres, caindo para 9% quando considerados todos os decis de rendimentos” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 18). Entretanto, esta mesma fonte informa que, no ano de 2017, a renda média total dos mais pobres chegou somente a R\$ 198,03 mensais, sendo que esse valor é considerado pelo Banco Mundial, abaixo da linha da pobreza.

De modo geral, a metade da população mais pobre sofreu uma “retração” de 3,5% de seus rendimentos, ocasionados pelo aumento do desemprego na época, e 1,6% de queda quando se observa

todas as rendas. Ainda em 2017, a renda média de 50% dos mais pobres era de R\$ 787,69, recebendo assim, menos de um salário mínimo, tendo em vista que os rendimentos dos grupos mais pobres se tornaram tênues quando analisados na totalidade com todos os demais trabalhadores. Assim, esses índices apontam a necessidade de o Estado desenvolver ações que reduzam o impacto das crises econômicas, levando em conta que elas alcançam os cidadãos mais pobres numa dimensão bem mais desumana que os demais grupos sociais (OXFAM BRASIL, 2018).

Em relação ao cenário dos grupos que se encontram no topo da pirâmide da distribuição de renda, a Oxfam Brasil (2018) menciona que os 10% mais ricos que possuem renda tiveram um aumento de aproximadamente 6% no salário do trabalho, e de 2% quando para todas as rendas recebidas no período. A PNAD Contínua 2017 assinala que a “renda média total do decil mais rico foi de R\$ 9.519,10, cerca de 10 salários mínimos por mês (sendo de R\$ 9.324,57 em 2016)” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 18). E ainda destaca o Relatório da Oxfam Brasil:

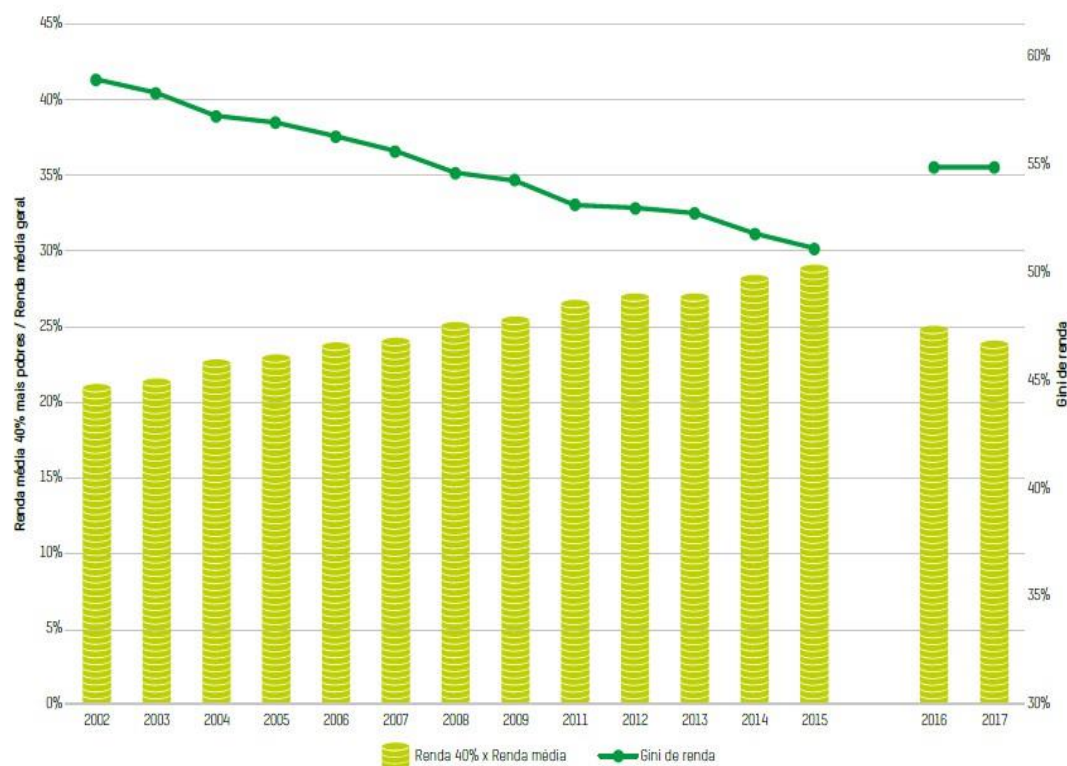
Os 10% mais ricos, contudo, são bastante desiguais entre si. Dos mais de 12 milhões de brasileiros que têm renda nessa categoria, 75% ganham até 20 salários mínimos de renda tributável – mais da metade destes ganham até 10 salários mínimos. Por outro lado, o grupo de cerca de 1,2 milhão de pessoas que compõem o 1% mais rico do país tem rendimentos médios superiores a R\$ 55.000,00 ao mês. O IBGE calcula que os rendimentos mensais médios do 1% mais rico representam 36,3 vezes mais que aqueles dos 50% mais pobres (OXFAM BRASIL, 2018, p. 18).

O certo é que, o ano de 2017, assiste ao Brasil escrever em sua história uma parada na redução das desigualdades. Sabe-se que a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, o país vinha conseguindo estabelecer ações que caminhavam para reduzir a disparidade entre os que estavam no topo e os que estavam na base da pirâmide social, sobretudo, porque conseguia avançar em melhorias que alcançavam as condições de vida dos cidadãos que viviam na pobreza extrema. Isso foi possível por meio da universalização dos serviços públicos, como a previdência, a estabilização financeira, a inclusão educacional a partir da segunda parte da década de 1990, a expansão dos gastos e programas sociais nos anos 2000, a valorização do salário mínimo “e ciclos econômicos favoráveis construíram um caminho de avanços sociais, agora, interrompido” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 15).

Desde 2002, o índice de Gini da renda familiar *per capita*, medido pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD), tem sistematicamente caído de um ano para o outro, o que não foi observado entre 2016 e 2017. No ano passado, também pela primeira vez nos últimos 15 anos, a relação entre renda média dos 40% mais pobres e da renda média total foi desfavorável para a base da pirâmide.

Esses fatos são ainda explicitados através do Gráfico abaixo, que mostra a situação do Brasil quanto ao Índice de Gini de renda e ainda, da razão da renda dos 40% mais pobres quando comparada à média nacional no período 2002-2017, conforme o exposto:

Figura 14: Situação do Brasil quanto ao Índice de Gini de renda



Fontes: Ipea data com dados do IBGE/PNAD anual (2002 a 2014); IBGE/PNAD 2015 (Cálculos da Oxfam Brasil) e IBGE/PNAD Contínua (anual, todas as rendas) 2016 e 2017.

A partir do que consta no Relatório da Oxfam, o “Brasil vai mal na tributação, e vai melhor nos gastos”, o que mostra o tamanho dos seus desafios para progredir com eficiência principalmente na área da previdência. Considera assim que uma das maneiras convencionais de verificar o grau de compromisso do Estado na diminuição das desigualdades de renda é feita através do cálculo das desigualdades “de mercado”, ou melhor, medindo as desigualdades resultantes das diferenças existentes entre os rendimentos brutos, e comparando-as às desigualdades finais, depois da política fiscal.

Isso significa medir o efeito das transferências diretas (aposentadorias, pensões, Bolsa Família e outras), dos provisionamentos em saúde e educação (o quanto estes serviços públicos fazem os cidadãos economizarem suas rendas), da tributação direta (sobre renda e patrimônio) e da tributação indireta (implícita em bens e serviços consumidos) sobre a renda da população (OXFAM, 2018, p.33).

Outra observação que a Oxfam Brasil (2018) enfatiza é a contribuição dos gastos sociais como estratégias fundamentais no combate à pobreza e às desigualdades no Brasil, destacando que o efeito “geral das políticas sociais no Brasil tem sido progressivo, ou seja, tem chegado a quem mais precisa (p.44), indo, portanto, ao encontro com o preconizado na Carta Magna do País:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

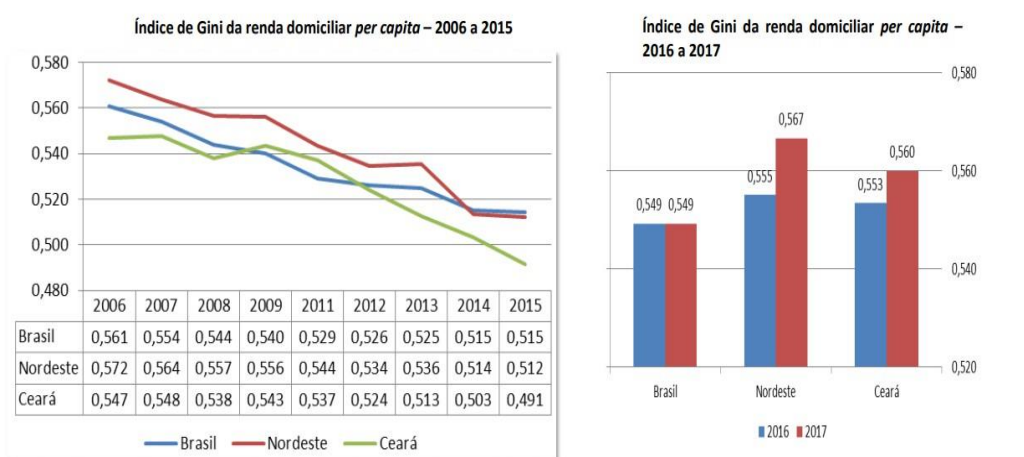
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Contudo, em consonância com a Oxfam, o ano de 2018 marcou três décadas da promulgação da Constituição Federal, ocorrida em outubro de 1988. Dessa forma, entende-se que continuam a existir “amplo e profundo lastro social por trás dos princípios constitucionais de busca por desenvolvimento com justiça social e redução de desigualdades” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 55). Além disso, é preciso considerar e garantir a efetividade das políticas públicas e provisão de serviços públicos universais, em especial para os grupos mais pobres, os que estão na base da pirâmide social deste país.

Finalmente, embora diante das crises econômicas que o país vem enfrentando, nos últimos anos, torna-se imprescindível tirar delas um ensinamento: “não é possível garantir o exercício dos direitos sem responsabilidade fiscal” (OXFAM, 2018, p. 55). Concomitante às crises sociais, deve existir um compromisso do Estado através de seus governantes com o gerenciamento correto da equação fiscal do país, e o enfrentamento das desigualdades consideradas premissas para que o Brasil conquiste e se firme no cenário nacional e mundial como uma nação que possui uma economia forte, assim como uma sociedade justa e uma democracia perene para todos os brasileiros.

Também dados do IPECE, referendados na PNAD e IBGE, mostram queda no processo de melhoria nos índices da desigualdade, medida pelo Índice de Gini, comparando os índices do Brasil, com Nordeste e Ceará, como expostos nos gráficos abaixo:

Figura 15: Queda no processo de melhoria nos índices da desigualdade



Fonte: PNAD/IBGE.

Fonte: IPECE, 2018.

Dessa forma, pode-se afirmar que o Índice de Gini permite uma reflexão crítica sobre o grau de concentração da renda, principalmente, da renda do trabalho, mas que se deve considerar também a relevância dos rendimentos provenientes das aposentadorias, pensões, aluguéis recebidos e de outros benefícios e fontes na análise dos rendimentos.

Ao tomar como referência os impactos dos PTR na dinâmica dos municípios, na América Latina e no caso brasileiro, o Programa Bolsa Família (PBF), Silva e Lima (2016) mencionam que, muito embora se trate de um Programa Federal, está implantado de forma descentralizada nos municípios e, em virtude de seu “caráter massivo” (p. 312) deve ser repassado aos beneficiários através de uma transferência direta, possuindo características e amplitudes dos impactos explícitos na população atendida.

Já Silva, Arregui e Yasbek (2016), a partir de estudos que realizaram em municípios brasileiros sobre o BF, tendo como base a visão da população beneficiária, entendem a relevância desse programa pela abrangência geográfica e pelo tamanho da população que consegue atender, sendo a Região Nordeste onde se concentra o maior número de beneficiários e a maior parcela de pessoas pobres do país (69,1%). Ainda se verificou como consequência desses fatos, que o maior percentual dos municípios nordestinos beneficiários era alto, chegando a uma média de 13% a 45%, enquanto o menor percentual de pessoas atendidas pelo Bolsa Família encontrava-se na região mais rica do País, a Região Sul, com 1,4%.

Em conformidade com essas autoras, esses resultados coadunam com informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relativa a abril de 2013, cuja distribuição percentual das famílias beneficiárias/atendidas pelo PBF nas cinco regiões foi a seguinte: “Nordeste (50,2%), Sudeste (25,38%), Norte (11,37%), Sul (7,54%) e Centro Oeste (5,44%)” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 160).

A pesquisa de Silva, Arregui e Yasbek (2016) revelou, como importante, a transferência de recursos por meio do Bolsa Família aos municípios do Brasil quando comparados aos recursos repassados pelo Estado e Governo Federal, a saber: Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as transferências para desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Também foi identificado que quanto menos desenvolvido e menor fosse a Receita Disponível, mais relevante se tornavam os recursos do Bolsa Família, tendo como exemplo Pedra Branca, no Ceará, onde os recursos do PBF representavam, em 2005, 43% da Receita Disponível.

Segundo uma pesquisa realizada pela Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FAPEX) e (UFBA) (2006), através de entrevistas com donos/responsáveis por comércio pequeno e de médio porte de um município baiano e ainda com vendedores de feira livres, 81,8% afirmaram que após a implantação do Bolsa Família perceberam mudanças consideráveis nas vendas. Essas mudanças foram interpretadas por Silva, Arregui e Yasbek (2016) como um impacto evidente pelo:

Aumento do número de clientes, maior variedade e quantidade de produtos comercializados, conformação de uma nova clientela, moradora da zona rural, registrando incremento das vendas nas datas do pagamento do benefício. Dentre os produtos mais comercializados, destacaram os alimentos, como arroz, charque, leite, biscoitos, massas industrializadas e pães, material escolar e produtos para manejo da roça (ferramentas e insumos) (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 161).

Dessa forma, os comerciantes destacaram inovações na organização e estruturação dos seus negócios para um melhor atendimento de sua nova clientela, inclusive, precisaram contratar mais funcionários. Com isso, outro grande evento que rendeu grande impacto nos municípios foi “a criação de mecanismos de crédito pessoal pela fidelização e o impacto econômico decorrente, elevando o consumo” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 160). Neste sentido, compreende-se que os recursos do PBF ajudam na economia do município, principalmente, contribuindo para o crescimento do pequeno comércio, através de vendas de produtos como alimentos, vestuários infantis e materiais escolares.

Silva, Arregui e Yasbek (2016) apresentam ainda uma pesquisa documental e empírica realizada por Jesus (2011), sobre os impactos econômico, sociocultural e político do BF nos municípios brasileiros, sendo um de médio porte (Caicó) e outro de pequeno porte (Cerro Corá, ambos no Rio Grande do Norte). Este estudo, também deixou evidente a importância do PBF para os municípios de menor porte, no contexto brasileiro. Vale destacar que essas autoras relacionaram dois impactos econômicos do PBF, quais sejam: primeiramente, os impactos seriam para os seus beneficiários como sendo o aumento da renda monetária, considerando que antes a renda da maioria era advinda da atividade agrícola, sendo bem baixa; além de melhorias na condição de vida da população beneficiária, com maior participação delas, no mercado consumidor de seu município; mercado que passou a atender com mais qualidade às demandas principais das famílias, como alimentação, vestuários e até eletrodomésticos, somados ao acesso ao sistema de crédito.

Depois, o outro impacto do PBF, segundo Silva, Arregui e Yasbek (2016) seria sobre a dinâmica econômica dos municípios, os quais sentiram o crescimento de seus pequenos comércios, especificamente no âmbito do setor varejista, que elevou seus postos de trabalho. Note-se que o comércio de que se fala é aquele em que as famílias beneficiárias do PBF buscam para comprar produtos e insumos para satisfação das necessidades básicas.

Jesus (2011) observou ainda que alteração na dinâmica econômica nos municípios termina modificando o estilo de vida das pessoas, seja em decorrência do surgimento de novas demandas sociais por saúde, educação, habitação etc., seja transformando também territórios com alteração no ciclo migratório em direção aos centros urbanos dos municípios, [...], portanto, gerando um processo que se amplia além dos beneficiários dos programas (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 163)

Contudo, Jesus (2011) contribuiu com uma importante pesquisa, acerca da sociabilidade dos beneficiários do BF, abordando questões relativas ao trabalho, identificado como polêmicas, até mesmo entre os próprios beneficiários, identificando, assim, a veracidade de uma tendência de atribuírem o

“recebimento do benefício à impossibilidade de trabalho com carteira assinada, o que implicaria a perda do benefício” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 163). Neste aspecto, constatação igual têm Silva e Lima (2016), no que tange ao trabalho informal, pois o considera, na maioria das vezes, precário e em condições sub-humanas. Já na visão dos beneficiários, serviria de critérios para lhes garantir a inserção no Programa, e por isso é que tanto Silva, Arregui e Yasbek (2016) quanto Silva e Lima (2016) atribuem a essa concepção o falseamento e omissão de informações pelas pessoas no momento de se cadastrarem no CadÚnico de programas sociais do Governo Federal.

De acordo com Silva, Arregui e Yasbek (2016), os participantes da pesquisa feita por Jesus (2011) apresentaram bastante insegurança quanto ao mercado de trabalho, uma vez que ficavam “limitados à possibilidade de subemprego precário e instável, além da defasagem que apresentam em relação à qualificação profissional” (p.163). Por outro lado, a pesquisa com não beneficiários do BF dá conta de que esse público acredita que há uma acomodação e desestímulo à procura de trabalho, levando os beneficiários a se contentar com o recurso do Bolsa Família. Entretanto, Jesus (2011) rebateu fortemente esse entendimento dos não beneficiários, para o qual considerou uma visão preconceituosa e conservadora, uma vez que não foi considerado o nível de dificuldades que esse grupo social enfrenta para se inserir no mercado de trabalho formal.

Concernente aos impactos sociais do PBF, Jesus (2011) considerou importante o movimento que foi gerado com pessoas se deslocando da zona rural para os centros urbanos, contribuindo assim para uma nova dinâmica social no contexto das cidades e, sobretudo, na rotina das mulheres responsáveis pelas famílias no âmbito do Bolsa Família, favorecida pela ida destas beneficiárias às agências bancárias, ao comércio e outros serviços, localizados geograficamente, na parte central/Sede dos municípios. Nesse sentido, a movimentação das mulheres contribuiria para a criação e para o fortalecimento da sociabilidade, que, para muitas delas, significava uma maneira de lazer, saída da rotina e, ao mesmo tempo, também repercutiria na dinâmica social da cidade, de modo geral (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016).

Já conforme Silva e Lima (2016), outro aspecto que se encaminha para possíveis impactos do BF encontra-se no bojo do contexto político, considerando que quase totalidade dos municípios brasileiros de pequeno e de médio porte congrega uma cultura política nos moldes tradicionais, “marcada por relações locais clientelistas, coronelistas, patrimonialistas e personalistas, além de uma participação social frágil” (p. 314), com presença preponderante do uso de favores como comportamentos habituais da política local e regional.

No entanto, Silva, Arregui e Yasbek (2016) mencionam que embora ainda seja uma realidade a prevalência de oligarquias nos municípios nordestinos, assim como persistem a existência da tradicional política dos coronéis, a pesquisa “revelou que o desenho do BF não favorece práticas clientelistas tradicionais, pois a transferência direta do benefício e a gestão compartilhada do programa, com uso de

mecanismos de controle recíproco”(p. 164) coloca os beneficiários numa patamar de sujeitos e, ao mesmo tempo, de cidadãos, apesar do entendimento de que o PBF ainda não se consolidou como direito. A esse respeito, Jesus (2011) complementa:

[...] a tessitura do Programa na esfera local trouxe novos elementos no que se refere à forma de implementação de uma política social, desmistificando antigos dogmas que se faziam presentes de maneira expressiva na esfera local, principalmente em se tratando de intermediação de agentes políticos em programas sociais que traziam essas políticas/programas uma roupagem antiga e viciada no retrato clientelista (JESUS, 2011, p. 198).

Ademais, acerca dos impactos políticos, assevera Jesus (2011) que não há indícios de vinculação do BF com políticas locais, mas ressalta que há uma enorme vinculação desse benefício com a imagem do Presidente que criou o respectivo programa, ou seja, é uma ligação direta feita ao ex-presidente Lula, o que na visão desse autor, favorece “o vínculo do BF com o ideário popular, não podendo ser interrompido facilmente. Além de representar relevância significativa nos processos políticos eleitorais” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 164).

A pessoa responsável pelo recebimento ou também chamada de titular do cartão do benefício do Programa Bolsa Família é sempre uma mulher que reside na respectiva moradia da família atendida. Tal decisão encontra-se formalizada no texto da Lei Federal Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, Lei que criou o Programa Bolsa Família em que, no Art. 2º, § 14, discorre: “O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento”.

Entretanto, Silva, Arregui e Yasbek (2016) entendem que a mulher deve ser a titular desse benefício em razão de que ela passa a considerar-se uma referência da família, e que “a transferência dos recursos para elas aumenta o seu empoderamento, propiciando-lhes maior autonomia decisória na família, além da possibilidade de melhor qualidade na aplicação dos recursos para os filhos” (p. 186).

Outra contribuição, acerca da importância da mulher ser a responsável pelo BF, vem através de Medeiros, Brito e Soares que entendem que a administração desse benefício contribui para as questões de gênero e, por isso, não é um ato neutro, uma vez que essas mulheres são favorecidas, principalmente, quanto às relações de poder no contexto familiar ou doméstico. E continuam destacando que:

É razoável considerar que ainda que não seja suficiente para alterar completamente as relações de gênero solidamente consolidadas, receber as transferências e controlar sua utilização pode ter efeitos na distribuição de autoridade familiar, possibilitando às mulheres maior poder de barganha e maior capacidade de fazer escolhas e decisões alocativas (MEDEIROS, BRITO e SOARES, 2007, p. 22).

Conforme pesquisas realizadas pela Universidade de Brasília (UnB), as mulheres conseguem fazer melhor a administração dos seus rendimentos e estão mais voltadas a utilizar seus proventos para satisfação e necessidades da família, centrando-se principalmente nas pessoas das famílias que se encontram mais

vulneráveis, como as crianças. Silva, Arregui e Yasbek mencionam que essa pesquisa mostra que há pouco conhecimento sobre como essas práticas repercutem na dinâmica da família. Porém, Suarez e Teixeira, sob apoio da Unb, desenvolveu a pesquisa *Bolsa Família e enfrentamento das desigualdades de gênero*, com intuito de ampliar esses conhecimentos e os resultados expressaram sobre as características das beneficiárias o seguinte: “84% eram nativas e residiam no município onde se realizou a pesquisa; 86,96% se declararam pretas ou pardas; e em 46% dos grupos domésticos inexistia o marido ou companheiro, ou seja, eram estruturas familiares monoparentais femininas” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 186-187).

O estudo da UNB por Suárez e Teixeira (2006) também verificou que quanto aos efeitos e visões acerca do BF, as beneficiárias passaram a ter mais visibilidade enquanto consumidoras, uma vez que o fato de receber esse benefício lhe conferia maior possibilidade de participar no mercado, ou melhor, “maior poder de compra”. Somando-se também ao fato de que se identificou a afirmação da autoridade das mulheres no seu meio doméstico, atribuída em maior grau por seu poder de compra que por “mudanças de gênero tradicionais”.

A pesquisa de Suárez e Teixeira (2006) mostra que houve uma mudança das mulheres beneficiárias do PBF em relação a si próprias, que passaram a se perceber como cidadãs; que essas mesmas cidadãs compreendiam que o benefício tinha sido uma importante ajuda para elas poderem adquirir bens úteis em seus lares e para que pudessem cumprir suas responsabilidades no cuidado com seus filhos; “dinheiro certo em contraposição a remuneração incerta de trabalhos informais e instáveis; o recebimento do benefício significava para elas a possibilidade de expansão da maternidade, no desempenho do papel de cuidar de crianças” (SÚAREZ e TEIXEIRA, 2006).

Outro relevante ponto abordado na pesquisa de Suárez e Teixeira (2006) foi a sociabilidade das beneficiárias do BF para a qual a pesquisa apresenta que o isolamento social é um dos comportamentos mais visíveis na vida dessas mulheres, em virtude de sua ausência por exclusão no mundo do trabalho formal, gerado ainda pela não circulação delas nos espaços sociais. Suas principais atividades são os afazeres domésticos em suas próprias casas ou na vizinhança; o lazer também estava relacionado ao espaço doméstico, como ver televisão, dormir e descansar. Já as atividades de socialização eram visitas a parentes e amigos. Além disso, as mulheres indicaram que realizavam com menos frequência atividades como brincar com os filhos e realizar passeios em parques, praças. A pesquisa de Suárez e Teixeira (2006) relatada por Silva, Arregui e Yasbek (2016) destaca como necessário que o Programa Bolsa Família crie estratégias que oportunizem a participação das mulheres em nível de igualdade nas práticas sociais, nos processos políticos que venham a se interessar.

Silva, Arregui e Yasbek (2016) apresentam, ainda, resultado de uma pesquisa realizada por PAPEX/UFBA (2006) com dois grupos focais com mulheres com crianças na idade de 2 a 4 anos,

beneficiárias do PBF e residentes em um município baiano. O estudo evidenciou que as mulheres percebiam o Bolsa Família como “importante *ajuda*, sendo também valorizado por elas o acesso ao crédito, enquanto possibilidade nova de consumir no comércio estabelecido, símbolo de *status*, considerando a compra na feira livre dos sábados” (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 187). A pesquisa ora apresentada assinala que o fato de as mulheres terem a segurança do recebimento do Bolsa Família vem sinalizando que esse benefício está abrindo possibilidades para outros hábitos, ainda não existentes na vida das beneficiárias, pois, além da melhoria na alimentação, passam a realizar compras de mobílias como sofá, cama, colchões e eletrodomésticos. E acrescentam Silva, Arregui e Yasbek que:

Segundo o estudo, parece que o acesso à renda mínima permite a participação no mercado local, e a realização de pequenos projetos de consumo contribuem para elevação da autoestima, por representar uma pequena, mas importante ascensão social. Outro aspecto mencionado é que ao conceder a titularidade do benefício à mulher, está contribuindo para o reforço de sua autoestima e para tornar possível o exercício do papel protetor sobre o crescimento e a saúde dos filhos (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 188).

Numa pesquisa do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE (2008), 48,8% das mulheres responderam que, depois que passaram a receber o benefício do Bolsa Família, sentiram-se mais independentes quanto à vida financeira; seu poder de decidir o que fazer com o dinheiro aumentou (39,2%) e que com o PBF conseguiram crédito e já compravam fiado no comércio (34%). Entretanto, entende-se que essas melhorias poderiam ainda ser em dimensões mais significativas se não fosse a falta de investimento do PBF em outras políticas que pudessem incentivar a inserção das mulheres no mercado de trabalho e em outros programas sociais, conforme interpretação de Silva, Arregui e Yasbek (2016) feito sobre estudo do IBASE (2008).

Consideram Silva, Arregui e Yasbek (2016) que a pesquisa do IBASE (2008) aponta que além do espaço doméstico, a igreja e a escola foram os lugares apresentados pelas beneficiárias dos PBF como mais frequentados por elas; a pesquisa identificou que essas mulheres possuem pouco conhecimento do programa; tinham o BF como o único recurso financeiro, ou a única proteção social garantida para manter sua família e que o benefício representava uma ajuda para aquisição de bens importantes ao bem-estar do seu núcleo familiar. Em conformidade com a percepção de Silva, Arregui e Yasbek desse estudo poderia ser destacado três importantes impactos na condição social das famílias beneficiárias do PBF:

- visibilidade enquanto consumidoras, consideradas pelos comerciantes como clientes confiáveis; impacto na sua condição de vida, contudo sem afirmação concreta na sua cidadania.
- afirmação das mulheres, permitindo fazer escolhas e negociar sua autoridade no espaço doméstico sem, porém, significar mudança na relação de gênero;
- autopercepção das mulheres de ser parte da cidadania brasileira, expresso, por exemplo, pela necessidade de obter documentos de identidade (SILVA, ARREGUI e YASBEK, 2016, p. 188).

Outro aspecto a destacar encontra-se nas pesquisas realizadas por Rêgo e Pinzani (2014), quando

entendem que o PBF contribui na construção da autonomia das mulheres a partir de dados coletados em entrevistas com beneficiárias do PBF. As referidas beneficiárias afirmaram que passaram a se perceber como pertencentes a “uma rede mais ampla de relações morais” (p. 15), especificamente, quanto aos seus deveres e funções de esposa, mãe, filha, dentre outros.

É verdade que mesmo havendo uma aceitação desses papéis, eles estão intimamente relacionados ao tipo de educação, quase sempre opressora, recebido no seio familiar. As mulheres participantes da pesquisa assumem que poder assumir esses papéis com dignidade é seu objetivo central. Assim, na condição de pesquisador social, torna-se imprescindível entender que não se devem negligenciar tais aspectos, mesmo que se tenham opiniões contrárias a essas mulheres, principalmente, sobre o que seja autonomia, emancipação da mulher, por exemplo. Por isso, Rego e Pinzani chamam a atenção para o seguinte:

Criticar essas mulheres porque são boas mães ou boas esposas em vez de mulheres emancipadas significaria julgá-las com base em valores que elas não poderiam ter desenvolvido autonomamente e, por isso, representaria um ato de dominação cultural. Contudo, as coisas estão mudando (e particularmente suas filhas) estão começando a questionar seus papéis tradicionais, [...] (REGO e PINZANI, 2014, p.15).

Entretanto, Rego e Pinzani (2014) lembram que, em relação ao PBF, uma questão que demanda um olhar mais aprofundado “é a possível humilhação das beneficiárias do PBF pelo próprio fato de recebê-lo” (p. 15). Porém, não se estaria tratando somente de humilhação sofrida por práticas preconceituosas ou hostis da parte, na maioria das vezes, de vizinhos ou conhecidos, uma vez que isso sinaliza para uma questão civilizatória, sendo um grande desafio a ser enfrentado por políticas sociais, como uma educação de respeito ao ser humano, o que na realidade brasileira está bem distante de se concretizar. A referência seria então a situação em que beneficiários de programas sociais como PBF se sintam humilhados pela sua “própria circunstância de ser declarado oficialmente como pessoas necessitadas, ou seja, de ser cadastrados como indivíduos incapazes de garantir a sobrevivência da família” (REGO E PINZANI, 2014, p. 16). Nisso, poderia se admitir que há uma compreensão dos beneficiários de que o benefício recebido representaria uma esmola, uma ajuda do Estado e ainda de que se trata de um favor dos governantes, entendimento que muitas das mulheres entrevistadas por Rego e Pinzani (2014) demonstraram.

Além do mais, Rego e Pinzani (2014) afirmam que quase todas as mulheres pontuaram mudanças positivas quanto aos aspectos materiais, muito embora reclamassem bastante do valor do benefício, sempre considerando-o muito baixo, definindo-o “uma ajuda”, a maioria delas preferia um trabalho remunerado ao PBF. Nesse sentido, estas afirmações das mulheres contrariam em muito a visão preconceituosa que é difundida Brasil afora, pois “entre as 150 entrevistadas, somente duas afirmaram ter deixado de trabalhar para viver da bolsa. Ambas trabalhavam como empregadas domésticas para famílias de classe média [...] semanalmente de 5 a 6 dias, respectivamente” (REGO e PINZANI, 2014, p. 95).

Em linhas mais gerais, pode-se perceber que embora o Bolsa Família não tenha força de sustentar famílias em todas as suas necessidades, ele garantiu a elas “um certo fôlego que lhes estaria permitindo sair da sua situação de privação absoluta de bens”, (REGO e PINZANI, 2014, p. 97) considerando, a partir de uma compreensão geral, que as mulheres “ao mesmo tempo em que louvaram o BF, reclamaram que seu valor é insuficiente. Mas reconheceram que, com o valor atual, podiam comprar comida para a família e já não passavam tanta “necessidade” (p. 104). Lembram as autoras que esse termo era bem comum quando as mulheres queriam falar das suas privações e carências materiais.

Como bem menciona Freire (1996), é importante que haja sempre uma abertura para o que Marx adverte quanto à necessidade de uma “radicalidade que me faz sempre desperto a tudo o que diz respeito à defesa dos interesses humanos. Interesses superiores aos de puros grupos ou de classes de gente” (FREIRE, 1996, p. 112). Enquanto seres dotados da capacidade para observar, comparar, avaliar, fazer escolhas, tomar decisões, realizar intervenções, ruptura com determinadas situações, os homens deveriam se fazer éticos a ponto de nunca “aceitar a transgressão como um direito, mas como uma possibilidade” (p. 112). Sendo imprescindível, portanto, compreender que essa possibilidade está relacionada a tudo pelo que se deve lutar e a tomar uma posição, sem se deixar cruzar os braços, silenciar.

Nesta direção, concorda-se com Freire (1996) ao recusar, de forma rigorosa, a visão fatalista que ao invés de condenar as transgressões éticas terminam absorvendo-as, tornando-se coniventes com um sistema opressor e perverso, inclusive, chegando a responsabilizar as próprias vítimas por seus sofrimentos quando deveriam ser imputados à ordem perversa do sistema vigente. A este respeito, assinala Freire (1996, p. 113) que:

A fome frente a frente à abundância e o desemprego no mundo são imoralidades e não fatalidades como o reacionarismo apregoam com ares de quem sofre por nada poder fazer. O que quero repetir, com força, é que nada justifica a minimização dos seres humanos, no caso das maiorias compostas de minorias que não perceberam ainda que juntas seriam a maioria.

Dessa forma, pode-se afirmar, seguindo o pensamento de Freire (1996), que nem mesmo a evolução da ciência e/ou da tecnologia consegue legitimar um sistema ou uma ordem que se digne desordeira em que apenas as minorias revestidas de poder ostentem e vivam bem, enquanto as maiorias passam por enormes dificuldades. Dificuldades até mesmo para sobreviver e ainda se culpam, achando “que a realidade é assim mesmo, que sua fome é uma fatalidade do fim do século” (FREIRE, 1996, p. 113).

Compreende-se com Silva (2014, p.131) que “embora não sejam informados dados específicos sobre o impacto do BF para a redução do trabalho infantil, pode-se considerar que o maior tempo dedicado à escola diminui a disponibilidade das crianças para o trabalho infantil”. (SILVA, 2014, p.131).

6 NAS TEIAS DAS TRAJETÓRIAS HUMANAS: DIREITO À EDUCAÇÃO E ABANDONO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO

6.1 EDUCAÇÃO NUMA PERSPECTIVA DE DIREITO

No contexto histórico brasileiro, especialmente nas últimas décadas, têm-se assistido às lutas dos movimentos sociais e políticos por direitos à saúde, à educação, à moradia, à terra, ao trabalho, dentre outros. Neste embate histórico pela construção de direitos, a educação básica encontra-se contemplada, embora concorde-se com Arroyo (2014, p. 69) que se trata de:

Uma trajetória nada pacífica de avanços e recuos, de conflitos, de reduções e alargamento de significados. [...] Em realidade a maioria das mudanças que vêm sendo feitas nas escolas, nos currículos, na reorganização escolar tem como motivação dar-nos conta da educação básica como direito. Muitas das resistências a essas mudanças refletem tensões de concepções dos direitos humanos.

Entretanto, continuando no mesmo raciocínio de Arroyo (2014), entende-se que, na maioria das vezes, as barreiras, que se colocam como impeditivas de práticas pedagógicas inovadoras e mesmo na falta de um reconhecimento compreensivo das trajetórias dos estudantes, se dão em virtude do pouco entendimento dos educadores que não conseguiram ainda visualizar seus educandos como sujeitos de direitos. Nesse sentido, é importante que se internalize que a educação enquanto um direito já se consagrou nas leis e discursos proferidos pelos cidadãos mais esclarecidos e até dos mais simples.

Logo, complementando esse pensamento, Arroyo (2014) discorre que o direito à educação acha-se disposto nos textos dos currículos escolares, das políticas educacionais, inclusive, nos discursos e juramentos das licenciaturas, e nas reivindicações dos educadores em seus movimentos, fatos que representam um significativo avanço no campo da consolidação dos direitos sociais e dos direitos humanos. Em relação aos direitos humanos, faz-se imprescindível destacar que têm se presenciado alguns equívocos; paradoxos que estão arreigados, de tal modo, que são difíceis de libertar-se deles, tais como a visão abstrata em relação aos educandos e o reconhecimento destes, como “sujeito abstrato de um direito abstrato. Assim, não ver em cada educando a criança, o adolescente, jovem ou adulto que se concretiza na sua história”. (ARROYO, 2014, p. 71). Além disso, outro equívoco seria não enxergar os educandos em sua vida real, totalitária, suas trajetórias enquanto seres humanos sociáveis, seu gênero, sua raça e etnia ou ainda não considerar seus grupos, suas histórias, memórias e cultura.

A percepção do educando, sob esse viés, remete a nítida facilidade com que nos tempos hodiernos tem se defendido e difundido uma abstração dos direitos dos educandos sem, no entanto, haver uma concretude dos discursos. Esse fato é verificado ao se observar a realidade de milhões de crianças, jovens e adultos que se encontram longe dos bancos escolares, em todo o Brasil, seja por falta de oportunidades de acesso, seja pela falta de qualidade da escola que não vai ao encontro com os objetivos dos estudantes, seja pela pobreza que os obriga a deixarem a escola para adentrar no mercado de trabalho, ainda muito jovens.

Tais prerrogativas podem ser efetivadas, segundo Arroyo (2014), através da frase muito presente nas diversas falas, quando proclamam “educação, direito de todo cidadão”, uma vez que denota uma compreensão abstrata do cidadão e da educação enquanto direito, podendo-se questionar quanto a essa compreensão de cidadão, a qual poderia significar pessoa sem história, sem uma trajetória e mesmo sem rosto. “Dos anos de 1980 para cá, direita e esquerda, pensamento pedagógico progressista e conservador, passamos a usar o termo cidadão, cidadania, com maior facilidade” (ARROYO, 2014, p. 72). Dessa forma, parece muito fácil entender a lógica dos “direitos abstratos para cidadãos abstratos!”. Pior que essa compreensão é perceber que esse discurso abstrato convive de forma sintomática com “as tradicionais formas de seleção, reprovação, retenção, exclusão de cidadãos concretos, com classe, raça, vivência de cidade, de rua de sobrevivência, de campo” (ARROYO, 2014, p. 72).

Contudo, a partir dos anos 1980, passou-se a um contexto de muitas mudanças e esse panorama tem se modificado, “principalmente, na forma de viver, sobreviver dos cidadãos concretos”, e notadamente “as formas brutais concretíssimas, palpáveis, de reprodução da existência quebraram as visões abstratas da cidadania”. (ARROYO, 2014, p. 72-73). Além do mais, as práticas desumanas porque experimentaram as crianças, os adolescentes e as juventudes dos grupos populares conseguiram desmistificar “os discursos fáceis da cidadania abstrata” e daí na prática todo cidadão passou a ser cidadão.

Constata-se que “toda essa concretude” adentra nas instituições escolares e no chão da sala de aula, materializando-se ora por um rosto de criança, ora por um rosto de adolescente. Mas, decerto, é que estes grupos também identificados por eles, elas, os alunos e as alunas vêm “desmistificando o convívio “pacífico” nas escolas entre práticas anticidadãos e os discursos e convívios pacíficos”. Nisso, Arroyo (2014, p. 73) considera relevante refletirmos sobre as vozes de estudantes dos tempos atuais em que para sua pesquisa conclamaram:

Vocês mestres, defensores de nossos direitos, digam-nos, se não conseguirmos articular tempo de escola, de estudo com tempo de sobrevivência, de trabalho, na rua ou em casa deixaremos de ser cidadãos, sujeitos de direitos à educação? E se tivermos problemas de aprendizagem, se não conseguirmos ser os alunos ordeiros, disciplinados, se nos enredarmos nas redes do tráfico e da violência perderemos o direito à educação? Seremos expulsos das escolas, até públicas?

O direito à educação encontra-se formalizado no escopo das mais importantes leis do Brasil, a exemplo da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9394/96. A Carta Magna, em seu Capítulo III, que trata da educação, da cultura e do Desporto, no artigo 205, dispõe da educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”, e sua promoção deve ser incentivada pela sociedade, objetivando o desenvolvimento dos cidadãos e da cidadania e qualificação profissional. Enquanto isso, o artigo 208 que trata do dever do Estado para com a educação garante no § 1º que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

Concorda-se com Rego e Pinzani (2014) que a Constituição brasileira é uma Constituição Dirigente, ou melhor, uma constituição que se constitui de um projeto de país e de sociedade, tendo como finalidade consolidar esse projeto por meio da legitimação dos direitos, mas é importante salientar que “nenhum direito escrito nas constituições será respeitado sem ação coletiva e sem lutas para conquistar os recursos que permitem respeitar e efetivar o que está no papel.” (p. 169).

O artigo 1º da LDB apresenta a educação num sentido amplo, pois implicaria em “processos formativos que se dão no âmbito familiar, nas relações que se estabelecem entre os seres humanos e destes no espaço laboral, nos diversos contextos e “instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Quanto à incumbência pela garantia do ensino, essa Lei se inspira no proposto pela CF/88 para também determina que a educação é um “dever da família e do Estado” (BRASIL, Art. 2º), pautando-se nos “princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”, tendo como finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A educação, em consonância com Freire (1996), numa perspectiva crítica, pressupõe “uma experiência especificamente humana” e uma maneira de intervenção na realidade que vai além do trabalho com os conteúdos escolares, os quais ensinados didaticamente, corretos ou não, e independentemente de serem apreendidos pelos estudantes, representam tanto um esforço de reprodução da ideologia dominante quanto o seu “desmascaramento” pelos discentes. Sendo então dialética e contraditória, a educação não poderia estar somente a serviço da reprodução, tão pouco somente para a função do desmascaramento destas ideologias.

Neutra, indiferente a qualquer destas hipóteses, a da reprodução da ideologia dominante ou a de sua contestação, a educação jamais foi, é, ou pode ser. É um erro decretá-la como tarefa apenas reprodutora da ideologia dominante como erro é tomá-la como uma força de desocultação da realidade, a atuar livremente, sem obstáculos e duras dificuldades (FREIRE, 1996, p. 111).

Tais reflexões, acerca da educação, se fazem de suma importância principalmente no contexto das transformações da sociedade moderna em que a educação escolar é questionada ao pensar na sua função social e no seu papel diante das mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais que ocorrem no mundo inteiro. Vale destacar, à luz de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) que essas transformações e mudanças são resultantes do avanço da tecnologia, da nova estruturação do “sistema de produção e desenvolvimento, da compreensão do papel do Estado” (p. 61) e das modificações em suas formas de operacionalizar seus processos e seu sistema financeiro, nos hábitos de consumo, nas novas exigências do mercado de trabalho. A esse conjunto de transformação, movimentação dá-se o nome de globalização, cujo sentido sugere que as pessoas vivem em meio a um processo de intensas interações, “integrações e reestruturações do capitalismo”.

Neste sentido, o conceito de globalização é concebido em várias situações como uma “construção ideológica”, escondendo assim uma ideologia neoliberal para que haja desenvolvimento e prosperidade em um país “basta liberalizar a economia e suprimir formas superadas e degradadas de intervenção social, de modo que a economia por si mesma se define, sendo criado, assim, um sistema mundial autorregulado” (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2012, p. 62).

Deste modo, podem-se afirmar, com esses três autores, que os fatos e acontecimentos que estão ocorrendo na atualidade implicam em transformações e em mudanças também na escola e em seus processos, de diversas formas, pois uma vez que ao trabalhador é exigido maior qualificação e flexibilidade; a educação também demanda novas redimensionalidades, o desenvolvimento de novas habilidades cognitivas, sociais e pessoais. Assim, a escola então é impulsionada a mudar suas práticas em virtude dos avanços tecnológicos e da expansão da comunicação através do uso do computador, da internet. Logo, há necessidade de mudanças no perfil e ação pedagógica do professor para poder concorrer de forma eficaz com todo um aparato tecnológico bastante lúdico e, na maioria das vezes, bem mais atrativo do que as aulas que são ministradas na escola, situação que também tem contribuído para altos índices de reprovação e abandono escolar.

Nesse cenário, entende-se que a escola em sua missão intencional precisa desenvolver um projeto pedagógico que conviva tanto com a educação formal quanto com a informal e profissional, articulando-se e integrando-se a estas no intuito de formar os cidadãos em várias dimensões, quais sejam: a propedêutica direcionada aos estudos posteriores, profissionalmente para qualificar para o mercado e para a convivência ética, solidária e humana, crítica e transformadora.

Assim, concorda-se com Freire (1996) que a educação deve fazer o homem “sempre desperto a tudo o que diz respeito à defesa dos interesses humanos” (p. 112), e isto, só seria possível de acordo com sua capacidade de observação, avaliação, de escolha, de decisão, da intervenção na realidade, do amadurecimento para saber romper com as práticas discriminatórias e opressoras e da existência de homens e mulheres éticos, que jamais possam ser coniventes ou aceitar a transgressão dos direitos, mas antes dispostos a lutar contra essas possibilidades sem jamais cruzar os braços. E adverte Freire (1996, p. 113):

Não posso virar conivente de uma ordem perversa, irresponsabilizando-a por sua malvadez, ao contribuir a “forças cegas” e imponderáveis os danos causados aos seres humanos. A fome frente a frente à abundância e o desemprego no mundo são imoralidades e não fatalidades, como o reacionarismo apregoa com ares de quem sofre por nada poder fazer. [...] Nada, o avanço da ciência e/ou da tecnologia, pode legitimar uma ordem desordeira em que só as minorias do poder esbanjam e gozam enquanto às majorias em dificuldades até para sobreviver se diz que a realidade é assim mesmo, que sua fome é uma fatalidade do fim do século.

Entretanto, diante da compreensão de que isto é uma imoralidade, da mesma forma que o é o fato de o sistema capitalista atual sobrepor “aos interesses humanos os do mercado”, Freire (1996) conclama a

todos a se posicionarem diante dessa problemática.

Não junto à minha voz à dos que, falando em paz, pedem aos oprimidos, aos esfarrapados do mundo, a sua resignação. Minha voz tem outra semântica, tem outra música. Falo da resistência, da indignação, da “justa ira” dos traídos e dos enganados. Do seu direito e do seu dever de rebelar-se contra as transgressões éticas de que são vítimas cada vez mais sofridas. (FREIRE, 1996, p. 114).

Nesse sentido, concorda-se com Arroyo (2014) que é preciso que no trabalho com o educando haja aproximação, observação e conhecimento mais acurado das “trajetórias humanas”, assim como das trajetórias escolares. “Sabemos da precariedade em que reproduzem suas existências. Sobrevivem ou tentam sobreviver. Estaremos mais próximos de entender com outros olhares seu direito à educação?” (p. 76). Contudo, quando se consegue ter uma nítida compreensão do nível de precariedade em que vivem muitos estudantes e a maneira pela qual produzem sua existência, pode-se perceber o quanto são “condenados”, advêm de comunidades carentes e são carentes, pobres no sentido mais amplo da palavra e que a educação escolar poderá “reduzir seus direitos humanos a ter os meios elementares de sobrevivência” (ARROYO, 2014, p. 76).

A redução dos direitos humanos de que Arroyo (2014) fala remete ao fato de que se a visão da escola e do professor em relação aos alunos é para sua condição de “carente”, isso poderá implicar num trabalho que esteja preocupado somente em lhe propiciar conhecimentos suficientes para sua sobrevivência e não como forma de libertação dessa condição ou como garantia da educação básica a qual tem direito por força de Lei. Esse pensamento é reforçado por Arroyo (2014, p. 76) ao mencionar que:

Quando para a sociedade, para a escola e para o olhar dos seus professores, os alunos populares são reduzidos à condição de carentes e sobreviventes, inevitavelmente, o direito ao conhecimento produzido, como o direito à herança cultural, à ciência, ao saber, às letras e às artes, o direito à memória e identidade de gênero, de raça ou de classe, enfim, o direito à educação básica será reduzido apenas àquelas habilidades e competências elementares para sobreviver.

A escola, o professor, o ensino, nesse sentido, não estariam para contribuir com os seus educandos sequer com a capacidade de se inserirem no mercado de trabalho em condições simplórias, num emprego que lhe garanta uma renda em um local onde não há emprego, mas essa educação seria somente para lhe possibilitar sobreviver, apenas. “Nosso paradoxo é sabermos que todo aluno é um cidadão, um ser humano, sujeito de direitos plenos, mas não conseguimos enxergá-lo quando o aluno popular, além de carente, é sobrevivente” (ARROYO, 2014, p. 76).

Continuando com essa compreensão limitada, a docência estará fadada a se eternizar como docência para sobrevivência, o que muito provavelmente seria uma das causas do fracasso da escola, do mal-estar daqueles que realizam a docência e principalmente dos estudantes que confiam sua mudança de vida no papel da escola. Assim, sejam do campo ou da cidade, avançaram na consciência política e social do direito

à educação e essa forma de escola para os carentes já não dá conta de toda a complexidade que enfrentam as crianças e adolescentes e as juventudes deste século. (ARROYO, 2014).

Entretanto, o que se tem constatado, segundo Arroyo (2014), é que uma vez que os direitos básicos não são assegurados, ou quando não se tem garantido os insumos materiais mais simples ou elementares para o sustento da infância e dos adolescentes, a tendência, seja do pedagogo, seja dos formuladores das políticas públicas, “será condicionar carências culturais a essas carências materiais” (p. 77). Provavelmente, essa tendência seja uma constante no ideário geral sobre a educação básica, pois “a reduzimos ao ensino primário ou àquele necessário para o primeiro direito sobreviver, a vida. Já que se debatem por sobreviver que ao menos dominem as habilidades e competências primárias para a sobrevivência” (p. 77).

Ademais, Rego e Pinzani (2014) asseveram que, no bojo da modernidade, a referência jurídica acerca dos titulares de direitos remete a uma renomada inovação: “fruto de grande conquista civilizatória, os direitos modernos subjetivos são direitos do sujeito, o qual para ser titular precisa, como condição imprescindível à sua fruição, ser capaz de agir” (p. 84). Contudo, esses autores lembram que para os cidadãos conseguirem usufruir desses direitos, de modo geral, faz-se necessário que possuam competências para exercer ações humanas e para as quais eles devem ser capacitados para fazê-las. Dessa forma, o seu agir está condicionado à obtenção de conhecimentos e saberes que lhes possibilitem “fruírem de suas liberdades fundamentais” (p. 85), sendo os cidadãos capazes de responder satisfatoriamente por suas ações.

Para explicar esse fracasso, Corinne questiona a falta de motivação de alguns integrantes do corpo letivo, mais do que o meio social e cultural particularmente desfavorável dos alunos. Ela lamenta a inércia de alguns colegas: "Se a coisa não evolui na cabeça do professor, não pode evoluir na cabeça dos garotos." Crítica particularmente a atitude de um colega proveniente de um meio mais favorecido, que não passou pela escola normal como os demais e não partilha nem sua concepção do papel profissional do professor, nem sua dedicação às crianças, nem seu envolvimento integral com a escola no período de trabalho, segundo Corinne, indispensável para o sucesso com crianças culturalmente tão desvalidas. A experiência pessoal de Corinne, que é a de uma espécie de privação cultural, a predispõe a identificar-se com essas crianças em situação de fracasso e ela não pode se conformar com a ideia de que essas crianças fracassem na escola, na sua escola, e que acabem tendo o mesmo destino dos pais simplesmente porque são "mal-nascidas", porque "se sentem completamente à margem e excluídas", porque "não têm nenhum futuro em mente". Ao contrário de muitos professores resignados, ela não consegue aceitar que "a escola funcione bem para garotos sem problemas" e se desinteresse dos outros, "os 20% tolerados de fracasso no secundário". Ela quer acreditar na eficácia de uma pedagogia especialmente destinada a essas crianças, embora perceba os riscos de uma carga letiva puxada cujo efeito seria- como acontece com as assistentes sociais, vistas às vezes pelo povo como verdadeiras "ladrões de crianças" - transferir da família para a escola as responsabilidades educativas, assim usurpando um direito das famílias. (BOURDIEU, 2008, p.595).

A educação básica, nesse contexto, seria ofertada como um kit de primeiros socorros, dentro de uma lógica cruel imposta pela sociedade aos estudantes das escolas públicas, por exemplo, em que a docência vê-se diante de um paradoxo, no sentido de diminuir o valor do direito das camadas pobres e extremamente pobres da sociedade brasileira a uma digna educação básica, promotora de sucesso e equidade para se conformar somente em garanti-los um *kit* de sobrevivência. Para essa assertiva Arroyo (2014, p.77) levanta

as seguintes questões: “Por que não será possível ir além?” Ou melhor, ao invés do “kit dos primeiros-primários” o profissional docente deve dispor de um projeto educativo que garanta aos seus alunos concluir a educação básica levando consigo:

[...] aquela caixa de ferramentas mais refinada para se inserir nos mundos da liberdade, do conhecimento, da cultura, das artes e das letras, da compreensão de sua memória, da sua identidade, da leitura do mundo, da cidade e do campo, da compreensão de sua condição de ser mulher, de negro, de camponês, de sobrevivente [...]. (ARROYO, 2014, p.77).

Felizmente, há milhares de educadores que já ampliaram seu nível de consciência, sua concepção sobre os direitos humanos e, sobretudo, sobre o direito à educação básica, graças à ampliação da visão em relação aos educandos. Tal fato tem permitido compreender as trajetórias sociais dos estudantes que adentram na escola, nas salas de aula. Assim, “Temos maior sensibilidade para a centralidade da vida humana, da alimentação, da moradia e do trabalho na condição humana. São os direitos mais básicos” (p. 79). Por isso, nunca deviam ser vulgarizados, pois qualquer que seja o caso de vulgarização do ser humano acaba-se por fazer o mesmo com os direitos humanos e com o direito à educação.

Sob este aspecto, Rego e Pinzani (2014) lembram que a capacidade do ser humano de usufruir dos direitos preconizados constitucionalmente seria uma preocupação já bastante antiga e discutida no campo político. Essa capacidade estaria associada “ao gozo das conquistas libertárias” (p. 87), das quais Marx destacava a liberdade de imprensa enquanto conquista das civilizações de fundamental importância para o crescimento e emancipação dos homens, mas que não alcançava os analfabetos, “pois estavam desprovidos da capacidade de ler, debater e, portanto, de fruí-la” (p.87).

Além disso, essa falta de capacidade não lhes favorece na participação discursiva no contexto das experiências que os demais vivenciam com a liberdade de imprensa. “Desde os gregos, sabe-se que a educação para a liberdade, bem como para as virtudes cívicas em geral, depende da satisfação mínima de bens materiais. A miséria e a fome são em si mesmas graves privações da liberdade humana, no seu sentido mais profundo” (REGO e PINZANI, 2014, p. 87).

Tendo em vista a complexidade enfrentada para sobreviver, e sendo essa “uma tarefa humana, social, cultural e ética, além de ser extremamente complexa, faz-se necessário também a aquisição de competências e habilidades mais complexas. “Com essa visão da luta pela sobrevivência, não vulgarizaremos nem a docência, nem a escola pública popular, nem o direito à educação” (ARROYO, 2014, p. 79), mas exige, portanto, um refinado profissionalismo que permita aos educandos, ao invés da redução do seu direito à educação a um simples kit de primeiros socorros, que lhes sejam propiciado uma educação que assegure a compreensão da complexidade da vida, principalmente, para os pobres e os extremamente pobres, os que vivem em situações de vulnerabilidade social, ou seja, os que se debatem pela sobrevivência mais que outros, que desde o nascimento já tiveram esse direito preservado.

6.2 DETERMINANTES E CONSEQUÊNCIAS DO ABANDONO NO ENSINO MÉDIO

O Ensino Médio, na estrutura legal que se tem hoje, foi criado somente no ano de 1996, por ocasião da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, quando foi incluído na Educação Básica. Ressalta-se que na concepção de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), essa Lei tem uma visão ampliada de educação. No Título V, maior de todos, organiza a educação escolar em dois níveis, respectivamente: educação básica e educação superior, sendo que o primeiro nível é formado pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Os autores destacam que, em consonância com Constituição Federal de 1988 e a LDB, a educação básica tem por finalidade o desenvolvimento dos educandos, assegurando-lhes a formação necessária ao exercício da cidadania, propiciando-lhes meios para que venham a progredir na vida profissional e no prosseguimento dos estudos. Na regulamentação de cada nível de escolaridade, há uma resolução que foi criada em 13 de julho de 2010 pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). Essa Câmara definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (DCNEB), através da Resolução nº 4/2000. Essas DCNEB fundamentam-se na

Responsabilidade que o Estado brasileiro, a família e a sociedade têm de garantir: a democratização do acesso, a inclusão, a permanência e a conclusão com sucesso das crianças, dos jovens e adultos na instituição educacional, a aprendizagem para continuidade dos estudos e a extensão da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica. (Art. 1º).

Mencionam ainda Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) que devido ao alto grau de complexidade existente no Ensino Médio tem sido bem desafiador a proposição de políticas públicas para essa etapa de ensino da educação básica, “que vive o dualismo entre ser profissionalizante e ser propedêutico – neste caso, como preparação para a continuidade dos estudos em nível superior” (p. 352). Também pontuam que, em 2009, quando foi lançado o Programa Ensino Inovador, havia ainda no Brasil 1,8 milhões de jovens entre 15 a 17 anos que não estavam na escola, significando mais de 50% do total de jovens nessa faixa etária, conferindo assim que o acesso era bastante desigual entre os grupos da população brasileira.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), esses dados foram confirmados pelo próprio MEC/SEB em 2009 que asseveram que o acesso ao ensino médio é profundamente desigual entre grupos da população: apenas 24,9% de jovens, na faixa etária de 15 a 17 anos, dos 20% mais pobres da população, estudam no ensino médio, enquanto temos 76% de jovens estudando dos 20% mais ricos da população. (MEC/SEB, 2009, p.6).

Conforme Arroyo (2015), o fenômeno da pobreza configura-se como uma das motivações da segregação social, racial e educacional. Esse autor lembra que milhões de crianças e adolescentes que se encontram em extrema pobreza são atendidos pelo Programa Bolsa Família e que dados do Censo Demográfico 2010 dão conta de que, no Brasil, os indivíduos abaixo da linha da pobreza têm o seguinte

perfil: 59% estão na região Nordeste, que representavam 9,6 milhões de pessoas. “Do total de residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%); 40% têm até 14 anos de idade; 71% são negros”. (ARROYO, 2015, p.29)

Destaca Arroyo (2015) que as elevadas percentagens de negros no grupo dos extremamente pobres e pobres, ainda se acentuaram no período de 2003 a 2011. A PNAD de 2011 (BRASIL, 2011) acrescenta que 75,2% dos beneficiários do PBF além de viverem em extrema pobreza são pardas ou pretas e 72,8 dos pobres são de cor parda ou preta. Dentre as beneficiárias do PBF, 73,7% são pretas ou pardas. São as regiões Norte e Nordeste, que têm maior concentração de pessoas em pobreza extrema e maior índice de pretos (88,4%) e de pardos (83,5%).

É fato que a matrícula do ensino médio tem crescido, mostrando que mais cidadãos conseguiram concluir o ensino fundamental. No ano de 1991, aproximadamente 4 milhões de alunos estavam matriculados no ensino médio. Já em 1998, esse número passou para 7 milhões de matrículas, num crescimento de 84, 8%. Após 8 anos, em 2006, as matrículas do ensino médio chegaram a 9 milhões, distribuídas em instituições públicas e privadas. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Os autores discorrem que muito embora o avanço nas matrículas do ensino médio tenha se feito de modo considerável, essa etapa de ensino, conforme Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, atendia somente 30,8% da população de 15 a 17 anos. Destaca-se que o referido plano intencionava alcançar em cinco anos, 50% dos estudantes dessa faixa etária, de modo que, em 2011, chegasse a 100%.

Ressaltam Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) que quando o PNE (2001) foi aprovado, o Brasil apresentava uma taxa de reprovação de 32%, uma evasão de 5% e tinha 56% das matrículas do ensino médio no turno noturno que atendia principalmente aos jovens que trabalhavam. “Em 2008, a taxa de matrícula no ensino médio foi de 48%, menor do que pretendia o PNE – o que se explica pelo fato de muitos jovens terem ficado retidos no ensino fundamental”. (p.353).

Em consonância com IPEA, n.111(2011), a diminuição da desigualdade social e melhoria na distribuição de renda deve-se à geração de emprego, fato que se justifica pelo aumento da escolaridade dos brasileiros adultos, embora ainda caminhando em passos lentos. (SILVA, 2014). Além disso, é bastante evidente que os estudantes contemplados e acompanhados pelo PBF, embora advindos de famílias pobres ou em extrema pobreza, a sua desvantagem, que se observava em relação à infrequência, ao abandono e a aprovação diante dos demais grupos, hoje, tem se modificado consideravelmente, graças à melhoria das oportunidades e condições econômicas dessas famílias, pois, em depoimentos de familiares de alunos que são contemplados pelo PBF, há declarações de que antes desse benefício havia maiores dificuldades para os filhos frequentarem a escola por falta de materiais escolares, alimentação e mesmo por seus filhos estarem desprovidos de roupas e hoje, com o PBF, diminuiriam bastante esses problemas.

Contudo, quanto ao grupo dos estudantes na faixa etária de 15 a 17, Silva (2014) constatou que o

percentual com frequência à escola e que recebiam o PBF era 79,2% percentual abaixo daqueles que estavam na escola e não recebiam o referido benefício, que era de 83,6%, evidenciando que o abandono escolar está associado à necessidade de trabalhar para ajudar na renda familiar pelos filhos das camadas mais pobres da população. Entretanto, com o intuito de corrigir o problema do abandono, o PBF instituiu uma complementação no valor de R\$ 30,00 no ano de 2008, a ser pago até dois adolescentes às famílias contempladas com esse benefício.

Entretanto, é importante salientar o disposto no Plano Nacional de Educação para o decênio 2014 a 2024, em sua Meta 3, que trata do Ensino Médio e suas estratégias 3.8 a 3.13, em que serão abordadas, dentre outras questões, o acompanhamento da frequência escolar, inclusive dos beneficiários de programas de transferência de renda; de estratégias para a permanência e inserção dos alunos que se evadiram da escola.

META 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). [...]; 3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;

3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;

3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar;

3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as);

3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;

3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão; [...]. (PNE, 2014-2024).

Observa-se que nessa Meta e em suas estratégias, encontra-se latente a preocupação com a matrícula dos jovens de 15 a 17 anos no Ensino Médio, mas também com a necessidade de definição de alternativas para permanência, para o atendimento das necessidades específicas e para a necessidade de proposição de políticas de enfrentamento do abandono nesta faixa etária e escolaridade.

O Instituto Unibanco publicou, em fevereiro de 2016, que naquele ano terminaria o prazo dado pela Emenda Constitucional nº 59, para que o Brasil conseguisse matricular na escola todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos. Descreveu que os resultados referentes ao ano de 2014, sinalizavam que não atingiria esse objetivo neste prazo. “O principal problema está na faixa etária de 15 a 17 anos, na qual, segundo a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE), há 1,7 milhão de jovens fora da escola, o

equivalente a 16% dessa faixa etária” (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, p. 01).

O Instituto Unibanco (2016) menciona que os alunos que não concluíram o ensino são motivos de preocupação e que igualmente aos que não concluíram o Ensino Fundamental estão propícios a uma inserção precária no mercado de trabalho, além de estarem expostos a vários tipos de vulnerabilidades. “[...] da população total (dentro ou fora da escola) de homens de 15 a 17 anos, por exemplo, 14% não estudavam e não haviam completado o Ensino Médio. Entre mulheres, a proporção é de 12%” (p.02). Tais proporções seriam mais altas entre os negros (16%) do que entre brancos (10%).

No grupo dos motivos elencados que ocasionam o abandono escolar no ensino médio, o Boletim do Instituto Unibanco apresenta as elevadas taxas de gravidez na adolescência, pois “Do total de 1,3 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola sem Ensino Médio concluído, 610 mil são de mulheres. Entre essas mulheres que abandonaram a escola precocemente, mais de um terço delas (o equivalente a 212 mil) já eram mães” (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, p.02). Além disso, neste Boletim consta que dentre as 4,2 milhões de mulheres que na época estudavam, somente 95 mil eram mães, representando 2% das estudantes.

Quanto aos fatores de risco que incorrem para o abandono escolar, o Instituto Unibanco (2016) destaca o seguinte:

Os homens tendem a evadir mais do que as mulheres, mas alerta que a gravidez precoce eleva em quase quatro vezes o risco de evasão. [...]. Outro fator que eleva o risco de o aluno evadir é a participação no mercado de trabalho, que é mais alta entre os homens de 15 a 17 fora da escola sem Ensino Médio completo: quase dois terços deles trabalham ou estão procurando emprego. Entre os meninos da mesma faixa etária ainda na escola, esta proporção cai pela metade. (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, p.03).

Reitera o referido Unibanco (2016) que o alto índice de abandono escolar é preocupante, pois torna baixíssimas as possibilidades de ingresso satisfatório de jovens no mercado de trabalho. Esse Boletim do Unibanco menciona que o Banco Mundial concebe que “a evasão precoce é o caminho mais comum na América Latina para ingresso nas estatísticas dos homens jovens que nem estudam nem trabalham” (p.03).

Como consequência da falta de competências e habilidades exigidas no mercado de trabalho formal, o que normalmente resta aos jovens desse contexto é a ocupação no setor informal, o que não assegura direitos trabalhistas e não tem estabilidade. Quase sempre, quando ficam sem emprego, raramente voltam para a escola. De acordo com o Instituto Unibanco (2016, p.03), sobre um Relatório do Banco Mundial, tem-se o seguinte: “No relatório, o Banco Mundial diz que escolas precisam monitorar a situação de jovens em risco de evasão e sugere uma abordagem socioemocional, com ações de tutoria e acompanhamento individualizado”.

Pesquisas do IBGE e do MEC, direcionadas aos gestores escolares sobre o abandono escolar, alertam para a idade em que normalmente os alunos largam os estudos. A PNAD e o IBGE ponderam: uma vez que basicamente todos os alunos entram na escola permanecem frequentando-a até os 14 anos de idade.

Quando chega a idade de 15 anos, “há uma tendência de crescimento no número de alunos que se evadem, aumentando significativamente até chegar a 19% aos 17 anos de idade” (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, p.04).

Os estudos feitos com dados do IBGE e do MEC indicam que há grupos em maior risco. São jovens de baixa renda, em sua maioria, negros que trocam (especialmente no caso dos homens), com frequência, os estudos por um trabalho precário ou que (no caso das mulheres) ficam grávidas já na adolescência. Sobre muitos desses fatores externos, a escola tem pouca interferência. (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, p.04).

Entretanto, existem situações que levam ao abandono e estão relacionadas a situações presentes no ambiente escolar. Como a repetência e o desinteresse dos estudantes pelos estudos, da baixa qualidade do ensino oferecido e de um currículo truncado, inflexível, sem inovação, enciclopédico, principalmente no Ensino Médio. (INSTITUTO UNIBANCO, 2016).

Em síntese, esse estudo do Unibanco aponta ser preciso um olhar atento e cuidadoso sobre os alunos nesta faixa etária (15 a 17 anos), para se evitar o abandono escolar, pois a decisão de deixar a escola não se faz de forma repentina, mas é um processo que começa com desengajamento às atividades escolares, seguidas dos altos índices de infrequência às aulas. É necessária uma intervenção rápida, tão logo se identifiquem essas situações, buscando sempre desenvolver ações que garantam a permanência, de modo que a todo jovem seja proporcionado o direito de aprendizagem e o direito de concluir seu Ensino Médio. (INSTITUTO UNIBANCO, 2016).

6.3 OS DILEMAS DOS ADOLESCENTES JOVENS POBRES MATRICULADOS NO ENSINO MÉDIO

É notório que, hodiernamente, o Ensino Médio tem absorvido mais jovens do que em tempos anteriores. Entretanto, considera Gentili (2013) que esse fato é apenas o início da vitória, pois mesmo no interior da maioria das escolas que buscam a equidade, estudantes proletários, de famílias pobres e pertencentes às minorias étnicas, continuam tendo desempenho insatisfatório, “em testes e exames, se comparado a crianças advindas de famílias ricas ou da classe média; estavam sujeitas a reprovações e à evasão escolar e tinham muito menos chances de entrar para a universidade”. (GENTILI, 2013, p.14).

Os estudos desse autor pontuam que há evidências claras de que os “resultados socialmente desiguais” encontram-se numa escala crescente, sendo, portanto, um dos fatos mais concretamente estabelecidos sobre os sistemas educacionais do tipo ocidental em todas as partes do mundo”. (GENTILI, 2013, p.14).

Pondera o autor supracitado que os estudantes podem ser identificados entre dois grupos: uma “minoría excepcionalmente favorecida” (p.16), e uma massa enorme, excepcionalmente desfavorecida. Expõe ainda que é fundamental o entendimento de que o problema da desigualdade de classe encontra-se imerso em todo sistema de ensino. Isso equivaleria a dizer que os estudantes “pobres não estão diante de

um problema isolado. Estão diante dos efeitos mais perversos de um padrão mais amplo” (GENTILI, 2013, p.16).

Arroyo (2014) complementaria esse raciocínio, lembrando que se poderia entender melhor a importância da legitimação do direito à educação aos pobres, quando se puder aproximar dos educandos, observando e conhecendo as trajetórias humanas e escolares que perpassam a vida desses cidadãos. Assim, ficar-se-ia ciente da “precariedade em que reproduzem suas existências. Sobrevivem ou tentam sobreviver” (ARROYO, 2014, p.76).

Esse autor entende que dentre os dilemas dos estudantes pobres está o fato destes já serem condenados pela própria precariedade em que conseguem produzir sua forma de sobreviver, os quais são identificados, “taxados”, como alunos carentes e de comunidades carentes, e isso, “pode nos levar a reduzir seus direitos humanos a ter os meios elementares de sobrevivência” (ARROYO, 2014, p.76).

Mas, Arroyo (2014) conclama para o cuidado que se deve ter ao ver os estudantes pobres, apenas como carentes, porque se corre o risco de fazer do seu direito à educação um mero recurso para saírem da situação de carência, uma oferta de educação somente para que consigam sobreviver. E explica:

Quando para a sociedade, para a escola e para o olhar de seus professores os alunos populares são reduzidos à condição de carentes e sobreviventes inevitavelmente o direito ao conhecimento produzido, como o direito à herança cultural, à ciência, ao saber, às letras e às artes, o direito à memória e identidade de gênero, de raça ou de classe, enfim o direito à educação básica será reduzido apenas àquelas habilidades e competências elementares. Nem sequer para o emprego em um trabalho rentável que não existe. Apenas para algo mais elementar, sobreviver a qualquer custo. (ARROYO, 2014, p.76).

Conforme Arroyo (2014), é uma verdade que o direito à educação básica está subordinado ao primeiro direito: à vida e à “sobrevivência” e que, provavelmente, este seja o motivo pelo qual se tem reduzido a educação básica à única necessidade dos estudantes de se apropriarem de conhecimentos apenas o suficiente para viver, conviver e sobreviver. É o que o autor chama de “Kit dos primeiros-primários socorros” (p.77). Esse kit representa o esforço empreendido para que os estudantes saiam da escola, pelo menos sabendo o básico, levando os primeiros socorros, o que na visão desse autor, é fruto da “lógica perversa que a sociedade” (p.76) impõe aos pobres.

Gentili (2013) considera que nos grupos em que mais severa for a concentração de pobreza, mais severa também será a concentração de alunos em que a educação escolar trará menos êxito, já que a escola enquanto instituição de poder é um contexto favorecedor de desvantagens aos grupos pobres em relação a grupos de classe média e rica. Seu poder se constitui tanto por força da obrigatoriedade de frequentá-la quanto através das decisões que costuma tomar.

Nisso, os estudantes de todas as classes ali matriculados têm igual obrigação de alcançar médias definidas pela escola e pelo sistema para aprovação em avaliações internas e externas e, assim, serem

selecionados para um nível mais elevado na instrução, conforme a sociedade se prepara para o mercado de trabalho. Os estudantes pobres e suas famílias, até compreendem essa dinâmica da escola. “Ela está centralmente presente em suas mais desagradáveis experiências de educação” (GENTILI, 2013, p.21).

Segundo esse autor, a experiência que os jovens estudantes pobres experimentam, nos dias de hoje, não seria somente deles. Ela é histórica e marca a criação dos sistemas de educação no século XIX, pensados para uma intervenção do Estado no modo de vida dos trabalhadores para regular e em muitos casos responsabilizar-se pela educação das crianças. Essa obrigatoriedade legal se fazia necessária em virtude do alto grau de rejeição que sofria a referida intervenção. (GENTILI, 2013). Na perspectiva do autor:

Por causa dessa história, as escolas públicas e sua clientela proletária têm uma relação profundamente ambivalente. Por um lado, a escola corporifica o poder do Estado; daí a queixa mais comum dos pais e estudantes: de professores (as) que “não se importam”, mas que não podem ser obrigado(as) a mudar. Por outro lado, a escola transformou-se na principal portadora de esperança para um futuro melhor para a classe trabalhadora, especialmente onde as esperanças do sindicalismo ou do socialismo se extinguíram. Daí o dilema, [...], de pais de pais proletários que desejam o avanço educacional para seus filhos, mas que não têm as técnicas ou recursos que a escola exige. (GENTILI, 2013, p.21).

Entretanto, o autor chama a atenção para os recursos julgados pelos positivistas como necessários aos estudantes na obtenção de sucesso na educação escolar, como alimentação adequada, segurança, atenção das pessoas mais velhas, livros em casa, experiência de leitura e/ou escolar no ambiente doméstico, dentre outros, que a maioria dos pobres dificilmente tem a seu favor. Mas lembra que, além destes, é preciso considerar que a escola deve dispor de recursos que possibilitem o desenvolvimento de práticas pedagógicas coletivas, pois nem sempre têm disponíveis para atender toda a demanda. (GENTILI, 2013).

Desse modo, Arroyo (2014) corrobora que o entendimento das trajetórias sociais e os embates que travam os alunos, aqueles que estão no Ensino Médio, pela sobrevivência, tornam-se um avanço. Por isso, considera ser um avanço, também, um novo repensar da docência em relação às crianças, aos adolescentes e a juventude. Uma vez consolidado esse olhar da docência, será possível uma “maior sensibilidade para centralidade da vida, da alimentação, da moradia e do trabalho na condição humana. São os direitos mais básicos” (p.79).

O autor reitera que sendo esses direitos tão básicos, jamais deveriam ser vulgarizados, entendendo que “toda vulgarização da vida humana” (ARROYO, 2014, p.79) concorre para a vulgarização dos direitos humanos, incluindo nesse rol, o direito à educação. Se assim tratados, até a docência se torna vulgarizada. Nessa ótica, o ato de “viver nada tem de vulgar” (p.79) para o homem.

Sobreviver é tarefa seriíssima para milhões de alunos (as). Uma tarefa humana, social, cultural e ética extremamente complexa. Exige domínios, competências, saberes e valores complexos. Exige muito dos profissionais dos direitos. [...] Exige-se maior profissionalismo para garantir o direito à educação, aos conhecimentos, à cultura e aos valores de crianças, adolescentes e jovens ou adultos que se debatem pela sobrevivência do que daqueles que a tiveram desde o berço. (ARROYO, 2014, p.76).

Na concepção de Arroyo (2014), uma vez internalizado a compreensão da “centralidade humana da vida”, da luta pela sobrevivência e do nível de complexidade social, cultural e ética com que os educandos pobres se desafiam cotidianamente, ao invés de “reduzir o direito à educação a um Kit de primeiros socorros, poderemos incluir saberes refinados, que deem conta dessa explicação complexa”. (p.79). Assim, esse autor sugere que os alunos devem ser ouvidos para que, de fato, a escola, os professores e a sociedade, em geral, possam conhecê-los e entendê-los a partir de suas trajetórias escolares, assim como para além dos resultados que apresentam em seus boletins e nos registros da escola.

Depois disso, é muito provável que cada comunidade escolar possa reinventar suas propostas de ensino e trabalho, democratizando o acesso, abrindo possibilidades de permanência de todos os estudantes, principalmente, dos estudantes pobres que adentram nas escolas de Ensino Médio.

7 IMPACTOS DO PBF NO MUNICÍPIO DE ACARAÚ-CE: O OLHAR DOS AGENTES

Este capítulo apresenta a pesquisa de campo sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e seus impactos na redução do abandono escolar no Ensino Médio, no município de Acaraú-CE. Todo esse percurso iniciou-se no processo de seleção para o Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas, ou seja, as observações e contatos para pesquisa com todos esses segmentos começaram em abril de 2017 e se aprofundaram no ano de 2018 ao mês de junho de 2019.

Ressalta-se que as seis escolas de Ensino Médio de Acaraú encontram-se sob a jurisdição da 3ª Coordenadoria Regional de Educação – CREDE 03, sendo três delas localizadas na Sede do Município de Acaraú: Escola de Ensino Profissional Marta Maria Giffoni (EEEP), Escola de Tempo Integral Maria Alice Ramos Gomes (EMTI) e Escola de Ensino Médio Tomaz Pompeu de Sousa Brasil (EEM); três ficam nos distritos, sendo que no distrito de Juritianha está localizada a Escola de Ensino Médio Vicente de Paulo da Costa, que dista 15 km de Acaraú; no distrito de Lagoa do Carneiro fica a Escola de Ensino Médio Geraldo Benoni Gomes da Silveira a uma distância de 24 km e no distrito de Aranaú localiza-se a Escola de Ensino Médio Maria Conceição de Araújo, distante 23 km da sede de Acaraú.

Muito embora o PBF exija dos seus beneficiários com idade de 15 a 17 anos, faixa de estudantes no Ensino Médio, no Ceará e em Acaraú, ainda é grande o número de alunos que inicia essa etapa, mas não a conclui. Segundo a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), dos alunos matriculados no Ensino Médio em 2016, 9,3% se evadiram da escola e de acordo com o relatório fornecido pela 3ª CREDE (2017), num universo de 2.521 alunos matriculados nas seis Escolas Estaduais de Acaraú, 198 estudantes abandonaram o Ensino Médio, o que representa 8% do total de alunos, equivalente a mais de quatro turmas de 45 alunos que ficaram fora da escola no final do ano de 2016.

Ademais, a pesquisa desenvolvida sobre a transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, PBF, conforme a lei nº 10.836 assevera que esse benefício alcançou mais de 16% da população de Acaraú (SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL, 2017). No que tange a sua contribuição na educação, contatou-se que, em 2003, ano que antecedeu a implantação do PBF, o abandono escolar, em Acaraú, no Ensino Médio era de 10,7% (IPECE, 2004); daí em diante vem diminuindo, e em 2017 ficou em 4,9%. (CENSO ESCOLAR/SEDUC, 2018).

De acordo com notícias do Jornal *O Povo*, repassadas pela SEDUC/CE no dia 04 de abril de 2018, no ano de 2017, 21.738 alunos abandonaram o ensino médio na rede estadual. Este número representa 6,6% das matrículas, “a menor taxa em dez anos. Entre as 722 escolas públicas do Estado, 105 tiveram índice de abandono zero: 89 escolas estaduais de educação profissional (EEEPs), 15 de ensino regular e uma indígena”. (O POVO, 2018).

Já no contexto da 3ª CREDE de Acaraú, também observou-se uma diminuição do abandono escolar em 2018. Os dados levantados apontaram que neste conseguiu-se um dos melhores resultados, ou seja, 4,57% dos alunos que se matricularam no Ensino Médio deixaram a escola. (RELATÓRIOS CREDE 3,

2019). A seguir, será mostrada na tabela 03, o quadro de matrícula, abandono geral, beneficiários do PBF e total de alunos com PBF que abandonaram a escola em 2018, das seis escolas de Ensino Médio de Acaraú-CE.

Tabela 03: Situação de matrícula, abandono escolar e/ou PBF – 2018

2018	EEM TOMAZ POMPEU	EMTI MARIA ALICE	EEPP MARTA GIFFON	EEM CONCEIÇÃO ARAÚJO	EEM VICENTE DE PAULO	EEM GERALDO BENONI	TOTAL	%
Matrícula	748	338	516	440	315	245	2602	100%
Abandono	54	13	0	76	16	19	178	6,84%
Beneficiário PBF:	550	282	298	268	223	187	1808	69,49 %
Abandono de beneficiário com PBF	18	4	0	22	9	7	60	2,31%

Fonte: Relatórios de Resultados - 2018, informados pelas Escolas Pesquisadas; Elaboração Própria, 2019.

Os dados mostram que o município de Acaraú teve uma matrícula de 2602 alunos matriculados no Ensino Médio em 2018, e que quase 70% destes eram beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); que dessa matrícula abandonaram a escola 6,8% dos educandos e deste grupo, apenas 2,31 % recebia o PBF.

Em relação ao quadro de matrícula e de beneficiários do PBF de 2019, a tabela 04 apresentará informações, conforme dados repassados pelas supracitadas escolas no ato da pesquisa.

Tabela 04: Situação de matrícula, beneficiários do PBF e beneficiários infrequentes - 2019

2019	TOMAZ POMPEU	MARIA ALICE	MARTA GIFFON	CONCEIÇÃO ARAÚJO	VICENTE DE PAULO	GERALDO BENONI	TOTAL	%
MATRIC:	759	371	528	357	351	237	2603	100%
BENEF. PBF:	488	283	282	316	227	187	1783	68,50%
PBF INFREQ	15	30	0	26	1	15	87	3,34%

Fonte: SIGE¹⁷/Escola/ Dados informados pelas Escolas Pesquisadas; Elaboração Própria, 2019.

A tabela acima mostra que a matrícula de 2019 dos alunos de Ensino Médio, do Município de Acaraú, manteve-se quase inalterada quando comparada a de 2018, que teve um aluno a menos que 2019. Entretanto, quando observado o total de beneficiários, verifica-se um decréscimo de 0,9%, ou

¹⁷ SIGE: Sistema Integrado de Gestão Escolar. Ceará, 2019.

aproximadamente, um ponto percentual de perda nos benefícios do PBF pela população pesquisada. Em números, nota-se que, basicamente, são 25 famílias a menos recebendo o PBF.

Muito embora se ratifiquem as várias compreensões de que a pobreza é um problema de enorme complexidade, de difícil solução e se entenda que os programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), sozinhos, também não funcionam como solução para tal problemática. A discussão que se desenvolve neste texto, destaca esse programa, o PBF, como uma das relevantes políticas sociais que têm contribuído para diminuir a fome, as desigualdades sociais, amenizando a situação daqueles que se encontram na extrema pobreza ou pobreza, servindo assim para a melhoria de vida “aos destituídos de vozes, os invisíveis”. (REGO; PINZANI, 2014, p. 23)

Destaca-se que as entrevistas foram realizadas com pais/mães beneficiários do PBF, com filhos nas seis escolas de Ensino Médio, e também com os gestores escolares das escolas mencionadas, com o secretário da Secretaria de Assistência Social do Município de Acaraú, com o Gestor Municipal do CadÚnico e PBF e ainda com um digitador e entrevistador do PBF. Apenas em uma das escolas, as entrevistas não foram realizadas no mês de junho de 2019, pois já tinham acontecido em meses anteriores.

As pessoas entrevistadas foram contatadas anteriormente a fim de agendar horários. A pesquisadora contatou os gestores escolares, e estes o fizeram junto aos pais de seus alunos. A maioria das entrevistas com pais/mães foram realizadas na própria escola, por ocasião de reuniões de pais e mestres, e outras foram realizadas nas residências dos beneficiários. As demais entrevistas foram realizadas nas próprias instituições onde os participantes da pesquisa trabalham.

Foram ao todo entrevistadas 23 pessoas que recebem o PBF e têm filhos no Ensino Médio. De todas as seis escolas, teve participação de pais nesta pesquisa, das quais participaram 20 mulheres e 3 homens. Todas as entrevistas seguiram roteiros, os quais se encontram nos Apêndices B, C, D e E. Os participantes foram identificados apenas pelas letras do alfabeto, preservando assim a identidade de cada um.

Além das entrevistas, foi aplicado um questionário a uma amostra de alunos das seis escolas pesquisadas e seus resultados serão mostrados nos tópicos que se seguem.

Em todos os momentos da pesquisa sempre se procurou deixar claro, reforçando-se para os pais e alunos, que se tratava de uma pesquisa de Mestrado e que esta pesquisadora não era funcionária do Programa Bolsa Família, para que ficassem mais tranquilos e à vontade para responder sobre o que lhes era perguntado.

As entrevistas com os pais/mães beneficiários do PBF tomaram como referência um roteiro, estruturado pela pesquisadora, abordando cinco pontos: Relevância do Programa Bolsa Família para a família e para a educação dos filhos; com o que gastavam o dinheiro que recebiam do Programa Bolsa Família? Se havia preocupação em manter os filhos na escola, frequentando regularmente, para manter o recebimento do PBF; se já tinham recebido alguma orientação sobre a condicionalidade do PBF, relativa à

educação; os filhos seriam cientes de que precisavam frequentar regularmente à escola para garantir o PBF.

Os resultados dão conta de que os impactos do PBF vão desde o campo social e econômico, até a área educacional e da saúde, como se pode perceber a partir das falas concedidas em entrevistas por beneficiárias do Programa Bolsa Família que têm filhos no Ensino Médio em Acaraú-CE, identificadas aqui por letras do alfabeto.

7.1 ESCUTA AOS PAIS/MÃES BENEFICIÁRIOS DO PBF DAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO DE ACARAÚ

Os entrevistados, em sua maioria, declararam não ter renda fixa e depender exclusivamente do PBF, com exceção de A, que recebe um BPC¹⁸. Todos os entrevistados (até os três homens participantes) afirmaram que o administrador e o titular do Cartão do PBF na família é uma mulher. Quanto à primeira pergunta: Qual a importância do PBF para sua família e para frequência escolar de seus filhos no Ensino Médio? A **Beneficiária A** respondeu:

Pago a energia e a água com esse dinheiro e se faltar não sei como será. Antes do PBF o que eu tinha era um som antigo. Antes eu não tinha crédito na mercearia, eu tinha medo de não poder pagar, por não ter a certeza de como ia pagar e ficava vivendo maior necessidade em casa. Até material escolar a gente tinha necessidade de comprar e outras pessoas da família é quem nos ajudavam a comprá-los. Hoje, tenho crédito nas mercearias, compro os materiais escolares, a farda, garantindo que meus filhos possam frequentar a escola. Tenho uma filha que estuda aqui e outros filhos que já concluíram o Ensino Médio pela Escola Profissionalizante. E quando precisavam viajar e outras despesas, roupas... o PBF é que garantia, pois quando eu não tinha o dinheiro pedia emprestado, e como as pessoas sabiam que eu tinha o PBF, me emprestavam e eu pagava o que os meus filhos precisavam. Depois eu pagava a quem me emprestava o dinheiro. (FALA DA BENEFICIÁRIA A)

Campello (2014, p.13) ratifica essa fala defendendo que esse programa tem combatido a pobreza e as desigualdades e, após uma década de implementação, os resultados superaram as expectativas.

Não se antevia tamanho impacto na dinamização de regiões deprimidas ou no acesso às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Não se imaginava quanto à estabilidade gerada por um aporte regular que melhoraria a qualidade de vida. Nem o grau de empoderamento feminino que resultaria da prioridade às mulheres, titulares de 93% dos cartões. (CAMPELLO, 2014, p.13).

Uma das tendências evidenciadas, nas últimas décadas, pelas políticas sociais se destinam a diminuir a pobreza, democratizar acesso à educação, saúde, moradia, dentre outros direitos sociais, como é o caso do Programa Bolsa Família, discutido à luz de Campello; Craveiro e Ximenes; Paiva, Falcão e Bartollo (2014). Estas prerrogativas se sustentariam na fala da beneficiária B, pois destaca a contribuição do PBF para melhoria da sua casa e qualidade de vida do filho deficiente.

¹⁸ Benefício de Prestação Continuada.

Com o Bolsa Família eu consegui melhorar um pouco minha vida financeira, com ele compro materiais escolares, consegui até rebocar minha casa e comprar uma cama com proteção para meu filho especial. A gente já tinha consciência da importância da escola, mas agora com o PBF os meus próprios filhos já se preocupam em garantir a frequência para não perder esse benefício e ainda o percebem como solução: mamãe quero fazer um curso de informática com o dinheiro do Bolsa Família. (FALA DA BENEFICIÁRIA B)

Na fala da **Beneficiária B**, uma mulher desempregada e separada, com quatro filhos (sendo um especial), ao dizer que o PBF “melhorou um pouco minha vida financeira”, foi possível constatar o entendimento de Rego e Pinzani (2014, p. 25), ao mencionarem que: “A experiência do Bolsa Família, que fornece um rendimento regular para a grande maioria das mulheres, é muito nova para a maior parte delas. Impactou - lhes a vida; contudo, continuam pobres e carentes de inúmeros direitos”.

Na sequência, traz-se a fala da **Beneficiária C**, uma mulher com seus 50 anos, que mostra que o PBF tem contribuído para os filhos chegarem ao Ensino Médio. Segundo ela, antes ninguém do seu núcleo familiar chegou nesta etapa de escolaridade, pois devido à necessidade financeira, os filhos deixavam a escola para trabalhar, ajudar no sustento da família, ratificando assim, Rego e Pinzani (2014, p.186), para os quais “Os filhos de núcleos familiares pobres começam a trabalhar bem jovens, às vezes, ainda crianças [...]. Isso implica quase sempre o abandono da escola e, portanto, a perpetuação do analfabetismo e a impossibilidade de sair da miséria por meio da educação”.

Antes, eu não podia manter um medicamento, uma roupa, um calçado para um filho meu. Depois que o Bolsa Família entrou na minha vida foi uma grande mudança, pois além de poder comprar calçado, roupa, ajuda a comprar um gás e qualquer outra coisa que preciso para dentro de casa. Através da escola é que recebi o Bolsa Família e hoje, a minha filha está no Ensino Médio porque recebo esse benefício. Antes eu não tinha condições de comprar as coisas que ela precisa. (FALA DA BENEFICIÁRIA C)

A seguir, a fala de uma mulher viúva, intitulada na pesquisa como **Beneficiária D**, provedora do lar, que disse não ter marido.

O programa bolsa família na minha vida é praticamente tudo, porque antes eu tinha muita dificuldade para “botar” meus filhos na escola. Eu não tinha o café da manhã. Para lhe ser bem sincera, eles iam em jejum e voltavam em jejum e aí eu tinha que ir na casa de parentes pedir alguma coisa. Mas, graças a Deus, tudo mudou. Eu recebo quatrocentos reais e assim que recebo vou a mercearia pagar o que comprei para dar comida aos meus filhos. Aí vem o gás, vem a energia. Antes os meninos me diziam: mãe deixa eu não ir para escola hoje? e eu respondia: vá porque é necessário, só que hoje eles mesmos têm a plena consciência, sabem de histórias que alguns alunos da escola teve o Bolsa Família cortado, porque não estavam frequentando à escola. Por isso, eles dizem uns para outros: não vamos faltar, olha o Bolsa Família, a mãe não pode se prejudicar e a gente, por causa de tu. Eles se preocupam, eles mesmos têm a consciência. (FALA DA BENEFICIÁRIA D)

A participante, **Beneficiária E**, mãe de um aluno faltoso, disse que recebia R\$ 245,00 e: “Lá em casa o Bolsa Família é pra tudo”. Separou-se quando os três filhos ainda eram crianças, não recebia pensão alimentícia dos filhos, um deles, não mora com ela. Disse que ficou dois meses sem receber o benefício

porque o filho não estava frequentando a escola. Segundo **E**, o motivo das faltas do filho era doença e que mandava avisar para a escola, mas o portador não dava o recado. Teve que comparecer ao CRAS, para se justificar e, então, atualizaram o recebimento do PBF.

Depois desse ocorrido, ela passou a ter mais cuidado com a frequência, pois foi muito difícil para a família, aquele período. “Eu fiquei devendo na bodega, o pessoal me cobrando e eu sem dinheiro para pagar”. O meu dinheiro é somente para comida e para pagar a energia. “Eu recebo dois papéis de energia”. (BENEFICIÁRIA **E**). Segundo ela, paga sempre com atraso sua energia, porque o dinheiro não é suficiente. “Num mês eu pago um e fica o outro”. Disse que não consegue comprar mais nada do que aquilo que falou, pois “o dinheiro é pouco”.

A **Beneficiária E** era uma senhora de fisionomia triste, sofrida, tímida, envergonhada pela sua própria situação de pobreza, iniciou falando muito baixo, dizendo está com muita vergonha de falar de sua situação, mas aos poucos foi ficando à vontade e desabafou o que tinha consigo: fora abandonada pelo marido que não pagava pensão e passava muita dificuldade com seus filhos e o PBF era sua fonte de renda e sustento de sua família.

A **Beneficiária F**, uma senhora falante, alegre, mas que, segundo ela, tem duas filhas com problemas: uma tem microcefalia e a outra tem dificuldade de aprendizagem “ela nunca vai aprender a ler”.

Ela reconhece a importância do PBF para sua vida, destacou que é analfabeta, não conseguiu aprender. “A minha mãe não me botou na escola. No meu tempo, tinha que pagar e a minha mãe não podia pagar. Ela tinha muitos filhos. E esse Bolsa Família veio para me ajudar a dar as coisas aos meus filhos, sem está sofrendo porque não posso trabalhar.” (BENEFICIÁRIA **F**).

Esta beneficiária disse: “Eu trabalho, apanho feijão com minha mãe, debulho, cato, ajudo a plantar roça”, depois acrescentou: “quando vou para Acaraú, no final do mês, fico na fila da lotérica, até sete e meia e tiro o meu dinheirinho, que eu vejo que o dinheiro tá ali na minha mão (fez um gesto de felicidade e alívio) aí eu compro lápis, borracha, caderno, calçados”. Disse que compra remédio todo mês para a filha com microcefalia e esta não é melhor medicada, porque o médico só passa os remédios vendo os exames, mas ela não tem condições de pagá-los.

A Beneficiária **F** relatou que a filha precisa fazer uma tomografia computadorizada que, segundo ela, custava R\$ 950,00 e a consulta seria em torno de R\$ 400,00. “Nunca peguei nesse dinheiro para fazer nada. Nunca consegui” (BENEFICIÁRIA **F**). Ela recebe R\$ 326,00 para ela e os três filhos. Informou que vivia sozinha com seus filhos e não tinha companheiro. “Para mim é um dinheiro sagrado porque é o principal. É o único que eu posso contar”. “No fim do mês, eu tenho aquele dinheirinho para comprar o que elas precisam” (BENEFICIÁRIA **F**). Depois acrescentou:

Esse dinheirinho, por mês, me serve muito. Compro o remédio dela que tem problema de cabeça. Eu compro o calçado. Eu compro uma roupa, um shampoo. Por exemplo, a cama quebrou, a minha rede rasgou, eu tenho dinheiro para comprar uma rede, o colchão não presta mais, eu tenho dinheiro para comprar um colchão. O teto caiu, que a chuva vem e derruba, as telhas se quebram, tenho um dinheirinho para colocar aquelas telhas. (BENEFICIÁRIA F).

Quando perguntado se tinha preocupação com a frequência escolar dos filhos para garantir o benefício, ela disse que, independente do dinheiro, ela mantinha os filhos na escola. “Elas têm problemas, precisam ir para a escola para se desenvolver”, disse que uma é violenta, chora muito, e a outra, não aprende a ler nem escrever. “Mas elas aprendem outras coisas: a brincar em grupo, a ter amigos”.

Afirma que cuida da frequência dos filhos para não acontecer com ela, o que tem presenciado com famílias vizinhas, que só recebem o Bolsa Família, “um mês sim e outro não”. Lembra que esse benefício é importante para alimentar os seus filhos e que no mês de janeiro gasta todo com material escolar, farda e sapato. O filho pede alguma coisa e ela diz: “espera que no final do mês eu compro” (BENEFICIÁRIA F).

Ela disse que depois do Bolsa Família passou a ter crédito:

Pode comprar qualquer coisa. Por exemplo: pode comprar um sofá, um armário, uma mesa. Minha mesa eu que comprei. O guarda-roupa [...], a cama eu que comprei. [...] Depois do Bolsa Família eu tenho uma televisão que eu não tinha. Eu não tinha uma antena parabólica, eu não tinha uma cama. A geladeira que tenho está com nove anos, daquelas palito, não cabe quase nada, mas foi desde o primeiro bolsa família que recebi. (BENEFICIÁRIA F).

A pesquisadora elogiou essa Beneficiária pela boa desenvoltura e a incentivou a estudar. Mas, a entrevistada enfatizou sua certeza de que nunca aprenderia a ler, demonstrando grande baixa autoestima, mesmo alegre.

A **Beneficiária G**, disse que o Bolsa Família era muito importante para os seus filhos. “Boto as coisas dentro de casa. Eu vivo só. O pai deles não vive comigo. O dinheiro é para o que os meus filhos precisam. O dinheiro é usado para pagar energia, água, gás. Para quando eles chegarem da escola ter a comidinha feita. Eu só vivo do Bolsa Família. Não vou mentir” (BENEFICIÁRIA G). Disse que “com o dinheiro do Bolsa Família comprei uma geladeirinha”.

Quanto à frequência escolar do filho, G disse que é muito difícil o filho faltar e, “eu me preocupo, porque se o Bolsa Família faltar, eu vou viver de que?” Segundo G, em casa, nada possuía. Lá tinha uma moto, mas era do companheiro, não era dela. Reclamou que o lugar não oferecia emprego. “Ninguém dá nada a ninguém, embora tenha dentro de casa”. Mora em casa própria, “o governo me deu”. (BENEFICIÁRIA G).

A Beneficiária G era uma senhora de semblante triste, solitária, fala bem coloquial e empregou poucas palavras na comunicação.

A **Beneficiária H** expressou: “O Bolsa família é muito importante para a educação e para muitas

outras coisas: para materiais que elas precisam”. Ela citou que a filha que estuda na escola pesquisada precisava usar óculos. “Ela tem 15 anos e já usou quatro óculos. O médico disse que ela não pode ficar sem óculos. E eu não tenho outra renda. Quando ele (óculos) vence, eu vou pagar com o PBF”. Em sua fala destacou que se não tivesse o Bolsa Família, não tinha como comprar os óculos e a filha seria prejudicada nos estudos. Ela alegou que quase havia perdido o PBF quando “descobriram que meu marido tinha uma moto”. Mas criticou essa forma de avaliar o beneficiário, justificando: “Tem muitas vezes que meu marido não ganha nenhum dia de serviço por mês e aí a gente se mantém com o Bolsa Família”.

Quanto à frequência escolar, afirmou que a filha não perde escola e acrescentou: “agora teve três dias que o ônibus escolar não passou e o pai dela tá com dois dias que vem deixar ela. Porque quem tá perdendo não é o ônibus que tá quebrado, é ela né, que tá perdendo escola”. (BENEFICIÁRIA H).

A **Beneficiária I** expôs que mora em casas de conjuntos que “ganhou do governo”, e disse: “O Bolsa Família representa tudo pra mim e para meus filhos. Ajuda bastante a gente a comprar o que eles precisam no colégio, fardas, material escolar, serve até para comprar alimentos e etc. mais, mais e mais, né”. (BENEFICIÁRIA I). Disse ainda que, comprava material de limpeza, de higiene e roupas para as filhas. Contudo, o PBF garantia “só o básico porque não dá nem para comprar o necessário”. Afirmou que com o Bolsa Família “já comprei coisas que dá para todos, geladeira, televisão, mesa e um colchão comprado a poucos dias. É muito importante o Bolsa Família. Eu agradeço a Deus, toda vez que, eu vou tirar ele.” (BENEFICIÁRIA I).

Quando questionada sobre sua preocupação com a frequência escolar da filha, a **Beneficiária I** respondeu que: “mulher, sim. Mas se Deus defenda não tivesse esse programa eu ainda ia continuar com eles no colégio” (BENEFICIÁRIA I).

A **Beneficiária J** mostra satisfação e agradecimento por receber o Bolsa Família:

Graças a Deus, pra mim tem sido muitas coisas boas, porque através dele eu compro materiais da escola dos meus filhos, quando é pra começar as escolas no começo do ano. E no meio do ano é outra lida, de novo. E aí vem aquela carga toda que se precisa, né? E aí tem que dá. É roupa, é calçado, o colégio precisa de uma farda, de um calçado, tem que dá. Eu faço de tudo. Se eu não comprei este mês porque não deu, mas no outro mês pejo para ir juntando para no próximo mês, vê se dá certo. E aí, como se diz, tem a convivência da alimentação, que também, tem vários meses que quando vou receber, quando eu chego já sei pra onde eu vou entregar ele: na bodega. (BENEFICIÁRIA J).

Falou que o esposo trabalha na agricultura, planta roça e feijão, mas tudo que consegue “só dá pra casa, a farinha também é de ano em ano, e é o Bolsa Família a renda certa” (BENEFICIÁRIA J). Quanto à preocupação com a frequência escolar do filho, para garantir o PBF, essa entrevistada deixa claro que independente desse benefício, sua preocupação maior é que seus filhos estejam na escola para aprender, pois ela costuma dizer aos filhos que estudem, pois ela não aprendeu porque:

no tempo que eu tinha a idade deles, não tinha a facilidade que tem hoje. Se por acaso eu tivesse feito o ensino fundamental e passado para o Ensino Médio, como alcancei quatro dos meus filhos chegar, se fosse no meu tempo tinha sido com mais dificuldades porque aqui não tinha e hoje tá tendo. Dois não fizeram o Ensino Médio porque não quiseram. Hoje, estou contando os cinco que já passou para o Ensino Médio. (BENEFICIÁRIA J).

Quando essa beneficiária fala que, em seu tempo, as dificuldades eram superiores aos dias de hoje, para concluir o Ensino Médio, e diz: “porque aqui não tinha e hoje tá tendo”, ela se reporta a Escola de Ensino Médio que, há aproximadamente três anos, foi construída no Distrito onde mora e estuda seu filho. Antes, ela lembra que para estudar o Ensino Médio tinha que ir para Acaraú (Sede do município) e eram muitas as dificuldades.

J relatou que casou cedo e só havia iniciado o Ensino Fundamental. Daí em diante, seu trabalho é cuidar da casa e da família, “mas os meus filhos, o meu interesse, é que eles aprendam. Batalho por eles e pelo estudo deles, também. Quero que façam o mesmo também, para estudar, porque hoje em dia, o que está valendo é o estudo”. (BENEFICIÁRIA J).

Esta Beneficiária reforçou bastante a importância do estudo, atualmente, e que percebia que, quem “mais vai valer é a pessoa que tiver o estudo. [...] É a última riqueza. E como se diz: a única herança que um pai pode deixar para os filhos é o estudo. Outra coisa, não, porque é uma coisa que é só dele e de mais ninguém”. (BENEFICIÁRIA J).

Segundo ela, a filha tem algumas faltas na escola em virtude de problemas de saúde, mas isso não chegou a prejudicar seu benefício. Sempre a orienta para evitar faltar à escola, para que o recebimento do PBF esteja garantido. “Com a ajuda dele comprei uma televisão e uma antena, somente. Mas agora se eu quisesse comprar não podia, porque meu dinheiro está diminuindo” (BENEFICIÁRIA J).

Já a **Beneficiária L**, ao ser perguntada sobre PBF e sua importância para ela, sua família e para educação dos filhos, expressou que tinha muito medo de perder o PBF. Mesmo com toda explicação e aceitação anteriormente para dar a entrevista, antes de responder a essa pergunta, essa senhora fez a seguinte observação: “não vá cortar meu bolsa família, não. [...] de repente... leva pra lá e cortam. Se não fosse meu Bolsa Família, Ave-Maria!”. (BENEFICIÁRIA L).

De acordo com L, o Bolsa Família é muito bom, pois o serviço do seu marido é “um biquinho, quando aparece recebe vinte e cinco reais, só. A gente dá graças a Deus receber esse Bolsa Família para uma energia e para comprar coisas para os meninos, calçados, roupinhas e materiais de escola”. (BENEFICIÁRIA L).

Falou que recebe R\$ 447,00 e que esse dinheiro tinha grande valor na sua vida e acrescentou: “quando soube que disseram que tem uma história aí que o Bolsonaro ia cortar, né, eu disse: Deus me livre. Esse Bolsa Família é muito bom pra gente, para o que a gente precisa”. (BENEFICIÁRIA L). Disse também, que os filhos não perdem aula, pois eles próprios se preocupam com a frequência escolar para que

ela não perca o PBF. “O meu, só perde escola se tiver muito doente e eu vou ao médico e mando atestado. Mas, meus filhos não perdem um dia de escola” (BENEFICIÁRIA L).

Entretanto, disse que nunca tinha recebido orientações quanto aos cuidados que devia ter com a frequência escolar e que, não sabia a quantidade de aula que o filho tinha que frequentar para garantir o recebimento do PBF.

A entrevistada **Beneficiária M** afirmou que mora na casa da sogra e que “O Programa Bolsa Família é uma ajuda, porque não é muito, mas dá uma ajuda”. Que o dinheiro é gasto mais com a filha que estuda nesta escola. Como mora no interior de uma cidade vizinha de Acaraú, e a filha vem para este município estudar, precisa pagar transporte de sua casa até o centro de sua cidade, onde pega o ônibus para vir à escola. E disse: “A gente recebe só R\$171,00, mas já é uma ajuda para ela.”. (BENEFICIÁRIA M).

Conforme M, o Diretor da escola (do município vizinho) onde o filho menor estuda, disse na reunião que o aluno só pode faltar 8 dias de aula por mês. Se ultrapassar esse total de faltas perderia o Bolsa Família e que na última, o Diretor tinha avisado ainda que a frequência agora seria *on-line*. Ela declarou que achava pouco, o valor do benefício, porque não dava para comprar algo a mais que as compras citadas e transportes.

A **Beneficiária N**, assim como a maioria delas, demonstrou travar grandes embates para sobreviver com seus filhos. Em sua fala foi possível caracterizá-la como uma senhora amargurada, com onze filhos (seis ainda moram com ela, os outros já saíram de casa), falou que fora traída na relação conjugal, e por fim, abandonada com os filhos pelo marido.

De boa aparência, embora estivesse desdentada; tinha uma fisionomia de tristeza e sinais de maltrato. Disse que tinha várias doenças que a impossibilitava de trabalhar, sua autoestima era muito baixa e externava um forte sentimento de inferioridade. Chegou à reunião e ficou bem por trás do grupo como se estivesse com vergonha. Depois da entrevista, a pesquisadora relacionou a timidez da Beneficiária N à falta dos dentes, uma vez que esta foi bastante receptiva e durante a entrevista bem espontânea.

Quando interpelada sobre a importância do PBF para ela, sua família e para educação dos filhos, lançou um grande desabafo sobre sua situação de vida, procurando justificar os motivos pelos quais precisava continuar contando com esse benefício.

Pra mim é tudo. É porque é a única fonte de renda que eu tenho na minha vida. Porque o pai dos meus filhos me abandonou, me deixou com dois filhos de menor. Eu não posso mais trabalhar por causa de problema de doença, com várias doenças que hoje não têm cura, diabetes alta, colesterol alto, problemas nos ossos. [...] têm dias que me dá vontade até de chorar, por imaginar que tanto que trabalhei e hoje vejo meus filhos passando fome e tanta precisão e, eu não aguentar trabalhar. (BENEFICIÁRIA N)

Ela disse ainda:

A única coisa que eu tenho é isso. Nesta semana eu disse para meu filho: se Deus não tiver compaixão de nós, nós vamos para o brejo. Porque o pai deles não se lembra que deixou eles passando necessidade. Vive vagando por aí com quem quer, trabalha só pros outros, que não são nada dele. Não se lembra de chegar lá em casa com um quilo de açúcar pra eles tomar café, de manhã. Os meninos amanhecem o dia, lava a boca, vão para escola, com fome. Chega em casa é a mesma história. Chegou, tomou banho, deitou-se, vai dormir. (BENEFICIÁRIA N)

De acordo com esta beneficiária, naquela data, na reunião que tinha acabado de participar, tinha avisado ao Professor Diretor de Turma (professor responsável pela turma do filho), que se notasse alguma diferença neste, “vinha de casa, porque a criança amanhece o dia e não tem o que tomar para vim para a escola. Vai merendar aqui, nove horas. Quando chega em casa diz: quando eu merendei me deu vontade de botar pra fora e eu digo: claro, o seu estômago estava seco”. (BENEFICIÁRIA N).

Ela diz que os dois filhos que estão estudando saem para a escola e, na maioria das vezes, ela fica pensando, durante o dia, o que fazer para eles comerem quando chegar. “E muitos dias, não tenho o que fazer, porque a bodega tem, mas o bodegueiro quer receber, né? Aí eu digo a eles: nós só pode comprar até aonde dá, né”. (BENEFICIÁRIA N).

Conta ela que, até a última vez que recebeu (mês de maio de 2019), o valor recebido era R\$ 550,00, mas como um dos filhos conseguiu trabalho com carteira assinada, estava com medo de diminuir ou perder o PBF. Relatou que os filhos maiores não a ajudam, e que a despesa da casa fica na responsabilidade somente dela, ou seja, o dinheiro do Bolsa Família é para pagamento de água, luz, sindicato e o mercantil. Além disso, o PBF servia também para as despesas que surgem na escola e até na Igreja.

Mostrou preocupação ao dizer que, “na bodega, no mês passado, eu fiquei devendo cinquenta reais; neste mês, fiquei devendo cem reais, porque as coisas vão ficando só mais caras” (BENEFICIÁRIA N). A Beneficiária N acredita que ainda recebe esse valor porque em seu cadastro ainda consta o nome do esposo, mesmo não morando com ela, nem a ajudando. Então, disse que temia renovar o cadastro, e ter que tirar o nome dele, pois imaginava que poderia perder a metade do benefício, o que iria piorar a situação dela e dos filhos.

Ainda cuida de uma neta e não tem tempo de sair para buscar seus direitos, ir ao Fórum, por exemplo. Precisa de remédio para os ossos, mas são caros e não gosta de ficar pedindo na Prefeitura. Disse que recebeu orientação que precisa cuidar da frequência escolar para garantir seu benefício, na escola, pelos gestores escolares, mas não deu detalhes.

A entrevista com a **Beneficiária O** foi em sua residência. Ela ficou tranquila, mas alguns membros da família se mostraram nervosos, temendo que a pesquisadora pudesse ser alguém que quisesse cortar o Bolsa Família deles. Ela concedeu a entrevista na calçada de casa. Não fez convite para a pesquisadora adentrar na residência.

E afirmou: “O Bolsa Escola representa muita coisa, né. Porque eu vivo do Bolsa Escola. Porque eu

tenho seis filhos e se não fosse meu bolsa escola, o que seria de mim, né”. (BENEFICIÁRIA O). Observe-se que empregou o termo Bolsa Escola, programa que antecedeu e foi unificado no Bolsa Família.

Ela diz que os filhos não perdem aula. “Eu preciso do meu Bolsa Escola. Tenho que comprar caderno, lápis e tudo para seis filhos que eu tenho”. (BENEFICIÁRIA O). Além do material escolar, gasta o PBF com alimentação. “Dou graças a Deus quando chega o fim do mês pra mim tirar meu Bolsa Escola”. (BENEFICIÁRIA O). Disse que se preocupa com a frequência dos filhos na escola para manter o recebimento do PBF e destacou a importância desse benefício para o filho que está concluindo o Ensino Médio e pensa em fazer uma faculdade. “O Bolsa Escola já ajuda muito para eu poder pagar uma faculdade para ele” (BENEFICIÁRIA O).

Ela disse que o filho mais velho tinha perdido uns dias de aula e veio uma carta para ela comparecer em Acaraú, recebeu orientações e daí em diante foi regularizado. “Eu vi falar que (não disse nome) ia cortar o Bolsa Escola e eu penso assim: se cortar de uma pessoa como eu que tenho seis filhos? Deus me livre se meu Bolsa Escola terminar! (BENEFICIÁRIA O).

A **Beneficiária P** destacou que o Bolsa Família “é maravilhoso. Vi dizer que ia ser cortado e me preocupei porque é uma ajuda boa. É pouco, mas ajuda”. (BENEFICIÁRIA P).

De acordo com a entrevistada, o dinheiro que recebia do Bolsa Família era utilizado para comprar materiais escolares e alimentação. Informou que se preocupa bastante com a frequência escolar dos filhos, para não perder o PBF. Além disso, falou que participou de uma reunião na escola e recebeu orientação sobre os cuidados que devia ter com a frequência para garantir o PBF. “Estou atenta à escola e às vacinas”. (BENEFICIÁRIA P). Ela era moradora de uma casa simples e parecia ser alugada. Mas, expôs que independente do PBF entendia a importância da educação e se esforçava para seus filhos estudarem.

A **Beneficiária Q** não esboçou muitas palavras para representar a importância do PBF em sua vida. Apenas disse: “Sim. Ele é importante”. Segundo essa participante, o PBF era gasto com material escolar, roupas e outras necessidades dos dois filhos.

Quanto à preocupação com a frequência escolar para garantir o benefício, esta beneficiária disse que não se preocupa, pois o filho não falta aula, nem mesmo no período que ela ficou sem o PBF. Sobre as condicionalidades afirmou que tinha recebido as informações na escola, em reuniões de pais, pelos gestores. Os filhos têm a ciência de que não devem faltar à escola, mas vão, independente disso. Mora numa casa própria, bem estruturada e mobiliada.

Já a **Beneficiária R** respondeu sobre a importância do Bolsa Família:

Em primeiro lugar, acho que é uma ajuda muito grande, principalmente pra nós mulheres, que não tem trabalho, né. [...] dependendo que você tem uma casinha melhorzinha ou não, dependendo do que você tem. É uma ajuda pra mim muito grande que eu não posso trabalhar e pros jovens. Para as crianças também é uma ajuda até para eles não deixarem de ir pra aula.

Considera R que os alunos já ficam mais comprometidos com a escola, porque sabem que as faltas deles comprometem o recebimento do Bolsa Família. De acordo com ela é “através do Bolsa Família que vem muitas oportunidades, muitas coisas pros alunos como pra nós também” (BENEFICIÁRIA R).

Ela disse que gasta o dinheiro do Programa Bolsa Família com roupa, calçado, perfume e a internet, que esse programa é “importante para eles até fazer pesquisa e para estudar” (BENEFICIÁRIA R), que as outras despesas ficam por conta do esposo. E acrescentou: “pra mim hoje, [...] eu costumo falar é o salário da dona de casa”.

Ela não tinha lembrança de ter recebido alguma informação sobre as condicionalidades. Mas que todas as reuniões na escola falavam da frequência. Perguntada se tinha preocupação em manter o filho na escola, frequentando regularmente para manter o recebimento do Bolsa Família, respondeu que se preocupava sim, com a frequência escolar, mas também se preocupava com os resultados da aprendizagem.

Conforme descreveu seus cuidados com a frequência do filho, disse que o esposo deixava tudo por conta dela. O filho era consciente da importância de frequentar a escola e no final da entrevista, reclamou que, há mais de dois anos, se encontra doente devido a um erro médico numa cirurgia que fez e sente dores diariamente, mas procura acompanhar a educação do filho.

Para a **Beneficiária S**, o Bolsa Família “é para os meus filhos, [...] não é pra mim”. Gasta com a alimentação deles, material escolar, remédio, “com uma merenda, pra eles levar pra escola, pois às vezes, ele não quer a de lá. Eu não tenho trabalho. Eu sou uma pessoa doente. Não tenho capacidade de trabalhar e é só o pai deles quem trabalha” (BENEFICIÁRIA S). Disse que o esposo responde pelas necessidades da família, mas ela o ajuda nos momentos que precisa. “Então, o Bolsa Família pra mim é uma ajuda. Ajuda meus filhos tá na escola, ter um dinheirinho pra comprar um remédio, comprar o material escolar, comprar o que eles precisam. (BENEFICIÁRIA S).

Em relação à preocupação com a frequência escolar para ter garantido o PBF, ela respondeu que se preocupa sim, mas não só por conta do Bolsa Família, porém por considerar que o filho precisa estudar. “O Bolsa família é uma ajuda muito grande pra mim e pros meus filhos, porque eles têm que estudar”. Ela diz que é importante porque todo mês, tem dinheiro para pagar uma farda, um remédio e quando os filhos estão “precisando de alguma coisa eu tenho o dinheirinho dele aí todo mês. Eu digo assim: eu vou buscar o dinheiro de vocês.” (BENEFICIÁRIA S). Relata ainda a beneficiária, que o dinheiro é gasto na educação e saúde dos filhos.

Quando foi interrogada se tinha recebido alguma orientação sobre as condicionalidades do PBF, a Beneficiária S falou que até o momento não tinha recebido essas informações. “Não. Só mesmo a questão de ir pra escola, não faltar escola. Sempre vi na televisão e no rádio. A gente sempre escuta estas coisas”. (BENEFICIÁRIA S). Mas, segundo ela, os filhos são conscientes de que precisam frequentar a escola, para que a família mantenha o recebimento do PBF.

Sabe? Eu digo: meu filho lá em casa falta, quando estão doente. A minha menina às vezes, ela vai doente pra escola. Ela não gosta de faltar, [...], às vezes, a moto tá no prego, eu pago moto taxi, [...]. Eu digo assim: quando receber eu te pago. [...] Eles têm que ir pra escola, de qualquer jeito. [...] às vezes, meu filho chega: mãe, hoje não vai ter ônibus. Eu digo: vou já arrumar dez reais pra você ir pra escola, tem que ir pra escola. (BENEFICIÁRIA S).

De acordo com outro beneficiário, um senhor que trabalhava como moto taxi, intitulado no estudo como **Beneficiário T**, contactado por ocasião de sua vinda à reunião de pais na escola de sua filha, ao conceder a entrevista, iniciou dizendo que a esposa era quem recebia e administrava o dinheiro do Programa Bolsa Família. Considerou o PBF importante para quem usa de maneira correta,

zela por ele, porque é uma ajuda, né. Para um tênis de uma criança, para ir pro colégio. [...] meus filhos eu sempre mantenho na escola. Não deixo faltar, até porque eu sei da dificuldade que é pra gente conseguir e depois que a gente consegue, pra gente perder é meio difícil. Aí a gente faz todo o possível pra manter, pra cuidar. Tem o benefício, mas também tem as obrigações que a gente tem que cumprir, né. É por isso, que a gente tenta, na medida do possível, cumprir o que é preciso. (BENEFICIÁRIO T).

T disse que normalmente, o PBF é gasto com os filhos, sempre os incentivando na educação. Fica sempre reservado para necessidades, tais como lápis, caderno, etc. Respondeu que a família sempre teve preocupação em manter os filhos na escola, e se preocupa até com a qualidade do ensino. E disse: “a gente quer que ele chegue ao futuro, bem educado. O programa ajuda com o que a gente precisa para manter as necessidades dele na escola”. (BENEFICIÁRIO T).

Perguntado se já havia recebido informação/orientação sobre as condicionalidades do PBF, respondeu: “É assim. Não tive direto, mas porque quem cuida dessa parte aí é minha esposa, mas acredito que ela sim” (BENEFICIÁRIO T). Entretanto, afirmou que tinha certeza que ela nunca havia participado de nenhuma reunião para esses esclarecimentos.

Seus filhos são cientes de que precisam frequentar a escola para receber o PBF, pois

A gente até orienta eles o que fazer ou a importância que tem de eles frequentarem a escola regularmente, porque aquele dinheiro vem pra eles. Não é pra gente. Ninguém vai tirar deles pra pagar uma prestação. Vai tirar pra gastar com eles. Então, a gente sempre trata de deixar bem claro pra eles, que eles necessitam fazer as coisas certas para ter o benefício. (BENEFICIÁRIO T).

Outra participação masculina, **Beneficiário U**, disse estar há oito meses desempregado e o PBF era o dinheiro que tinha certo para suas despesas, que a mulher era a titular do Cartão, mas sabia que a família recebia R\$140,00, do PBF. Ele considera esse benefício muito importante, principalmente, para garantir as necessidades que surgiam para manter a filha na escola. Como a filha já estava no Ensino Médio, ela precisava sempre comprar materiais, roupas, farda, uma merenda. Que o dinheiro era gasto, basicamente, com a filha.

Também, o **Beneficiário V** disse que o PBF era administrado pela mulher. Ele só tinha a 4ª série porque no tempo dele era tudo mais difícil. “Eu sempre trabalhei. O Bolsa Família é um complemento. Lá em casa não tem esse negócio de luxo. O que ganha é pra sobreviver mesmo” (BENEFICIÁRIO V).

Segundo V, independente do Bolsa Família, ele e a esposa se preocupam com a educação dos filhos. E ponderou: “a minha menina está no 3º Ano (Ensino Médio). Vai terminar esse ano. Eu não tenho condições de pagar uma faculdade. Mas o que está na 5ª Série, se Deus quiser, vai continuar, independente de Bolsa Família”. (BENEFICIÁRIO V).

A **Beneficiária X** afirmou que o Bolsa Família “É muito importante porque nos ajuda a comprar material escolar e para quando precisar de alguma coisa na escola, a gente poder comprar. Pra mim, ele é muito importante mesmo”. Quanto ao que gasta com o dinheiro do PBF, X disse:

Primeiro vem as coisas da minha filha: material escolar, o que ela precisa na escola. Eu pago água, eu pago luz, e gás e a alimentação é dividida. Às vezes, eu compro ou, às vezes, o meu marido faz um bico, uma coisa, porque ele não tem trabalho fixo, né. A gente depende mais do bolsa família do que mesmo dele. Mas, ele faz, né. Ele faz algum trabalho. Remédio, alguma coisa assim, para tudo é usado o Bolsa Família. A gente usa todos os benefícios que a gente tem, mas o essencial é pra educação da minha filha.

Perguntada se havia preocupação com a frequência escolar dos filhos para garantir o benefício, X respondeu: “Sim, me preocupo não só porque recebo o Bolsa Família, mas para a educação dela, né. Pra ela aprender, pra [...] se formar e ser uma pessoa de bem na vida, né”.

Quanto ao conhecimento e informações sobre as condicionalidades do PBF, X disse:

Já. Já fui chamada no CRAS por conta da minha filha mais velha. Agora já tem dezenove anos, mas ela desistiu de estudar aos dezesseis anos, [...] fui chamada porque ela tinha que se manter na escola, se não o meu benefício seria cortado. Mas por ele (filho que ainda estuda), não foi. Foi só um aviso, uma intervenção, mas nunca chegou a ser cortado, uma vez ele foi suspenso, mas eu não entendi o porquê. Mas consegui ajeitar de novo. [...] agora da última vez que eu fui, eu falei: olha, ela não tá mais estudando, [...] já tem dezenove anos. Então, eles me explicaram que não tinha mais problema, não tinha mais complicação.

Concluiu afirmando que os seus filhos são conscientes de que precisam frequentar a escola. “Eles sabem disso”.

Já a **entrevistada Z**, mãe de oito filhos, trouxe outra perspectiva. Ressalta-se que Z, estava na escola enquanto aconteciam as entrevistas, sentiu-se convidada para participar e pediu para dar seu depoimento, enquanto mãe que, mesmo seus filhos frequentando regularmente à escola e se considerando como família necessitada, tinha deixado de receber o PBF. Segundo Z, já tinha procurado a Gestão do CadÚnico várias vezes, mas não tinha obtido sucesso.

Então, a pesquisadora teve a oportunidade de ouvi-la. Essa senhora iniciou: “Primeiramente, eu vejo que enquanto eu recebia meu bolsa família me ajudava muito, né, porque eu contava pras coisas da escola,

pras despesas das escolas deles. Eram seis pessoas que estudavam” (ENTREVISTADA Z). Mas disse que depois que um dos filhos começou a trabalhar de carteira assinada, recebendo R\$ 900,00, deixou de receber o PBF. No seu entendimento, teria sim, perfil para continuar recebendo o PBF, já que a família é formada por oito pessoas e então, o valor que o filho recebe, distribuído para todos (renda *per capita*), só daria um pouco mais de R\$ 100,00, para cada pessoa. E acrescentou:

não sei se tem uma equipe pra ver essas coisas, como que funciona, se tá funcionando do jeito que tem que ser. Então, eu vejo que existe alguma coisa errada, porque às vezes, como eu já lhe disse, tem a pessoa que não tem necessidade, mas diz que recebe, porque é por direito, né. Então, eu vejo que, às vezes, o Bolsa Família é aplicado de forma diferente, porque tem gente que tem o carro, tem gente que tem moto e tem mercantil, e recebe. Então, eu vejo e às vezes eu fico pensando que eu poderia tá recebendo pra complementar a renda do meu filho. Eu não consegui receber, não sei se foi questão política, ou questão de não querer dar o direito mesmo ao meu cadastro, né. (ENTREVISTADA Z).

Mas, de acordo com Z, quando recebia o PBF, este “fazia diferença porque ele me ajudava na alimentação, numa conta pra pagar, numa água, né. [...]. Isso tudo ajudava. [...], quando eu deixei de receber o Bolsa Família aí eu tive que novamente, ter outro controle né. Que depois que ficou sem o PBF: “Agora, temos que fazer uma economia porque é muita gente pra comer, comprar roupa e estudar. (ENTREVISTADA Z).

7.2 ESCUTA AOS GESTORES ESCOLARES DO ENSINO MÉDIO DO MUNICÍPIO DE ACARAÚ, ACERCA DO PBF E ABANDONO ESCOLAR

Outra etapa da pesquisa aconteceu através de entrevista com Gestores das seis escolas de Ensino Médio de Acaraú, ocasião em que foram interpelados sobre sua visão acerca dos beneficiários do PBF; sobre seu conhecimento a respeito das condicionalidades; sobre o papel da escola no acompanhamento ao público estudantil e pais com PBF; bem como acerca da existência de formação/orientação na escola sobre o PBF e suas condicionalidades e, se consideravam necessário recebê-las. Igualmente, a importância do PBF no enfrentamento do abandono escolar e quais as causas deste.

Além disso, perguntou-se também sobre a sua visão em relação aos estudantes beneficiários e os não beneficiários; se o PBF era importante no enfrentamento do abandono escolar e quais as causas mais frequentes do abandono escolar em suas escolas. Destaca-se que os gestores foram identificados apenas por letras do alfabeto, como aconteceu nas entrevistas anteriores.

O **Gestor A**, quando ouvido sobre sua visão e dos demais gestores da Instituição Escolar em que atuam, respondeu acerca do PBF e dos beneficiários do Programa:

Eu acho que o Programa é mais que necessário. A quantidade de famílias com altos graus de vulnerabilidade no nosso contexto é imensa, e toda forma de amarrar e estimular esses meninos a terem o direito de estudarem e de acesso à saúde garantido, é muito positivo. Então, o programa tem dentre outros, esses objetivos: de fazer com que as famílias enviem os alunos para escola e acompanhem a frequência desses meninos para que a escola possa promover os processos de ensino e aprendizagem com qualidade e que os órgãos de saúde possam desenvolver os programas e políticas referentes à saúde, também abarcando o maior número de famílias possíveis. (GESTOR A)

Ele sempre enfatizava a necessidade do PBF, pois “a gente nota que a vulnerabilidade que essas famílias vivem é muito grande e sem o Bolsa Família ainda seria pior”. (GESTOR A). Em relação ao acompanhamento da escola aos grupos beneficiários do PBF, o Gestor A respondeu que existia, pois a escola tem no seu Plano de Ação, dentro do Circuito de Gestão. “Tem uma ação que são as reuniões direcionadas tanto aos alunos das famílias que são beneficiárias quanto às próprias famílias. Hoje, pela manhã, nós fizemos uma dessas reuniões. Nós reunimos as famílias para conversar sobre como anda o processo de frequência.” (GESTOR A).

Conforme informou o Gestor A, nessas oportunidades/ reuniões eram analisados juntamente com pais/responsáveis o problema da infrequência dos alunos, quais as fragilidades, e os motivos das faltas dos alunos. Também explicavam as ações da escola para elevar a frequência escolar, esclarecendo os procedimentos que adotavam no acompanhamento e “as sanções que as famílias podem sofrer ao não obedecer essas condicionalidades. Realizamos essas reuniões periodicamente, com todos os alunos e com os pais de alunos que fazem parte do Programa” (GESTOR A).

Quanto à orientação sobre o PBF, o Gestor A disse que tem contato com o responsável pela frequência dos beneficiários, “mas eles nunca visitaram a escola para promover esse tipo de formação” (GESTOR A). Mas, considera importante e necessário que houvesse.

É um apoio necessário, porque de certa forma, daria mais significado e importância a esse acompanhamento da frequência, por parte das famílias. As famílias, às vezes, pensam que esse trabalho é desvinculado; que não existe uma conexão entre a frequência na escola e o recebimento do benefício. E quando elas percebem que isso é importante, já é tarde: a infrequência já está elevada, nós já temos enviado os nomes naquela relação do Bolsa Família com as faltas e aí gera todo o constrangimento e os transtornos que a família tem que sofrer por conta do descumprimento da condicionalidade.

Em relação aos dois grupos, beneficiários e não beneficiários, o Gestor disse que normalmente os mais infrequentes são os alunos que não recebem o benefício, pois “em algum grau, o grupo que não recebe, o comprometimento deles é um pouco menor, quando os alunos já têm esse comportamento de dar pouco significado à escola” (GESTOR A). Segundo ele, quando a família é beneficiária do PBF, o aluno fica sempre atento, a família se sente mais corresponsável “pela frequência e em manter o aluno ou em trazê-lo de volta”.

Ressaltou o Gestor que, quando o aluno é infrequente ou deixa de frequentar a escola, se não for

beneficiário do PBF, “nada o estimula a voltar. Então, esse resgate, essa busca ativa, ela fica um pouco mais difícil. Então, o programa contribui sim, para a gente resgatar esse aluno que já tem o perfil de infrequente” (GESTOR A). Esse Gestor afirmou que quando o aluno é mais comprometido, ele próprio, já é consciente da importância da educação e frequenta independentemente de ter ou não o PBF.

O gestor disse que em relação ao processo de ensino e aprendizagem, a escola ainda não tinha conseguido “dimensionar, mensurar, nesses segmentos específicos dos beneficiários e não beneficiários do PBF”. Todavia, disse: “o que a gente nota é que existe uma fragilidade cognitiva por parte dos alunos e que o processo de infrequência fragiliza ainda mais. E aí, os alunos beneficiários tendem a corresponsabilizar-se mais pela frequência, devido a nossa fala, nosso acompanhamento”. (GESTOR A). O gestor em foco afirmou que conhece as condicionalidades relativas à educação, ou seja, “frequência, os 75% de frequência mínima obrigatória” e que, além disso, sabe que a família precisa estar em dia com outros aspectos relacionados à saúde; que tem utilizado a temática PBF para suas reuniões e planejamentos, como forma de apoio para elevar os percentuais de frequência escolar. Acredita que a maioria dos alunos saiba que o limite máximo de infrequência é 25% para aprovação e para continuar com o PBF.

Ao ser indagado sobre as causas do abandono na escola, o Gestor A pontuou que dentre as mais evidentes estariam: gravidez, vida conjugal muito cedo, falta de interesse pelos estudos e, que tudo isso era causado pela falta de gerenciamento familiar.

O **Gestor B**, ao apresentar sua visão sobre o Programa Bolsa família, o considera importante por vincular o aluno e a escola. “[...] Eu vejo que o Bolsa Família, além de gerar renda às comunidades, no comércio local; ele também fortalece esse vínculo [...], que o pai tenha a responsabilidade de colocar o filho na escola”. Disse entender que em alguns pontos, o PBF precisa ser melhorado, mas não os explicitou.

Sobre as condicionalidades, o Gestor B falou da exigência da frequência escolar em que “a família dos alunos fica preocupada quando há alguma falta, procura a escola, preocupados exatamente com o benefício. Isso é um ponto que é importante [...], para escola”, pois como a família fica preocupada com o benefício, acaba ajudando o aluno.

Esta compreensão do Gestor B corrobora com Silva (2016) sobre as condicionalidades enquanto acesso e ampliação de direitos:

Assim concebidas, as condicionalidades contribuem para o acesso a direitos sociais básicos e incentivam a demanda por serviços de educação, saúde e assistência social, apresentando-se em dupla perspectiva: demanda responsabilidade do Estado na oferta de serviços públicos e responsabilidade das famílias beneficiárias que devem assumir os compromissos determinados pelo governo. (SILVA, 2016, p.102).

Perguntado se a escola tem algum trabalho direcionado ao público do PBF, o Gestor B falou: “Não. Aqui na escola nós temos um público bem diverso [...]. Contemplamos todos”. Disse ainda não conseguir

determinar uma ação, prioritariamente, para o aluno que recebe o Bolsa Família. Quanto à formação, orientação sobre o PBF para a escola, o Gestor B relatou:

Estou como Diretor desde 2017 e até o momento não recebi, não sei as gestões passadas. Eu conheço o programa através de informações, participei de outros momentos em outros locais, mas aqui enquanto gestor nunca recebi essas formações. Acho que seria importante até para podermos dialogar [...]. Pode ser que a gente acabe não fazendo esse direcionamento por não ter mais orientação sobre isso. (GESTOR B).

Quando perguntado se a temática em questão já tinha sido abordada na escola, o Gestor B respondeu que “sim, sempre a gente reforça nas reuniões de pais, tratamos principalmente a questão da frequência, da evasão, que o aluno tem que estar frequentando”. Sobre o acompanhamento da escola, disse que, “A gente conhece nosso aluno e têm muitos alunos aqui, que são abastados, têm uma condição boa, mas têm muitos alunos aqui que passam fome. A gente conhece quem são esses alunos”. E como passam o dia na escola, esta consegue fazer muitas intervenções. (GESTOR B).

Sobre a visão do Gestor B acerca dos dois grupos, beneficiários e não beneficiários:

[...] apesar de a gente ter esse pessoal que passa necessidade e esse pessoal que tem uma condição melhor, que pelo menos tem garantida duas refeições, na nossa escola, eu sempre digo que a escola em nível profissional estadual, [...] além de ser de qualidade, ela também é uma complementação de renda. Porque o governo garante todas as refeições ao dia, educação de qualidade. [...] têm alunos que têm sim, em casa, as três refeições e há alunos que não têm, e aqui eles têm, pois passam o dia aqui. (GESTOR B).

Relatou ainda que, no seu acompanhamento às famílias, tem percebido que os alunos mais carentes são, na maioria das vezes, os que apresentam mais baixo rendimento e menor frequência. São pessoas que passam dificuldades financeiras, a “família é grande e não têm condições mínimas de ter uma alimentação boa, cuidar da higiene, por exemplo, [...] dormem várias pessoas no mesmo quarto, não tem um espaço para estudar. Então, assim, o que a gente pode esperar de um aluno desse?” (GESTOR B).

Já o **Gestor C** afirmou que, de modo geral, as pessoas se esforçam para receber o Bolsa Família e a escola tem um percentual bem significativo de alunos que o recebe.

Mas eu não vejo neles uma valorização do Bolsa Família para o estudo. Em alguns momentos [...] inversamente proporcional. Não vejo dedicação nem dos alunos, nem da própria família, porque a família só vem reclamar das faltas [...], às vezes até pondo a culpa na escola pelo Bolsa Família tá sendo cortado. A gente não vê muito essa associação dentro das famílias – Bolsa família – aluno estudando - frequentando escola (GESTOR C).

Quanto aos grupos, beneficiários e não beneficiários, o **Gestor D**, membro da mesma escola do Gestor C, disse não ver diferença na frequência: “os alunos que têm Bolsa Família e que não são bons alunos em termos de notas, eles vêm para a escola, simplesmente, porque a mãe recebe o dinheiro. E mais: muitas vezes, quando corta, que dói no bolso, esse menino já tem aí ultrapassado mais de 30% de faltas, aí ele

vem” (Gestor D).

O Gestor C complementou a fala do D e disse que “os pais só pressionam para o filho vir, quando se sentem pressionados pela escola, que alerta que tem a possibilidade deles perderem o benefício” (GESTOR C). Entrevistado, o Gestor D afirmou ter uma aluna que tem mais de 300 faltas, que o nome dela vai ser informado para o Programa e, depois disso, ele tem certeza que em até dez dias, ela voltará a frequentar, normalmente, às aulas. “As doenças dela, os tumores que ela tem, nada disso vai ter mais” (GESTOR D).

Os dois gestores afirmaram que o problema da infrequência era muito sério e mesmo os alunos que recebiam o PBF eram muito faltosos, e que o trabalho da escola, em relação ao acompanhamento, era para todos, independentemente de ser beneficiário ou não.

Esses gestores disseram que nunca tinham recebido formação/orientação das instituições competentes sobre o PBF e suas condicionalidades, mas que viam como necessário e até sugeriram que isso pudesse acontecer por ocasião de reuniões de pais na escola. Relataram que ainda não tinham trazido essa pauta (PBF e abandono) para o cotidiano escolar, mas iriam se organizar para isso.

Quando perguntados se o PBF era importante no enfrentamento do abandono escolar, o Gestor C disse: “eu acredito que sim, mesmo que não gere necessariamente essa questão do desempenho ou proficiência do aluno. [...] Eles vêm. Mesmo com uma frequência precária, acabam vindo” (GESTOR C).

Para esse Gestor, dentre os fatores que ensejam o abandono escolar estão: a falta de perspectivas, muitas vezes, causada pela situação em que a família se encontra, por verem pessoas até da própria família que terminaram o Ensino Médio e que não tiveram sucesso no mercado de trabalho, além da violência e o consumo de drogas.

Em outra escola pesquisada, entrevistando a **Gestora E**, e perguntado sobre sua visão em relação ao PBF e ao público desse programa (pais, alunos), ela respondeu perceber que a maioria desses pais/responsáveis tinham preocupação com a frequência dos filhos na escola, “vêm à escola justificar, porque não querem perder o Bolsa Família; outra parte, seja porque ainda não tem essa consciência ou porque o filho não quer mesmo vir à escola, não justifica, descuida-se da frequência dos filhos”. (GESTORA E).

E depois continuou: “Mas aí, quando ocorre um bloqueio do cartão dele, ele vem aqui. Nessa hora, ele procura a escola que é para brigar com a escola, porque ele não está recebendo”. (GESTORA E). Quando perguntada se a escola tem feito algum tipo de acompanhamento a esses pais e alunos, ela respondeu: “agora sim. Uma das estratégias que a gente vai utilizar quando os pais vierem à escola pedir para a gente regularizar a situação de falta para ter de volta o Bolsa família. [...] Seu filho é de menor e ele tem que estar dentro da escola!” (GESTOR E).

Quando perguntada se a escola já tinha recebido algum tipo de orientação sobre o Bolsa Família, a

Gestora disse que, apesar de estar na gestão há pouco tempo, acreditava que a escola nunca tinha recebido orientações desse tipo. “Nem nas escolas onde trabalhei, nunca foi nenhum profissional explicar, nunca. A gente sabe, porque a gente busca, a gente lê para a gente saber cobrar, entendeu?” (GESTORA E). Contudo, considerou necessário que a escola recebesse essas informações para melhor ficar respaldada no processo de acompanhamento de seus alunos beneficiários do PBF.

Disse E que, esporadicamente na escola, era tratado do Bolsa Família, e não deu detalhes. Mas que estava iniciando naquele dia, por ocasião da reunião de pais. Sobre as condicionalidades, a gestora disse que sabia que os alunos que tinham esse benefício deveriam ter um quantitativo de presença, “ele não pode estar faltando à escola. Se não, a mãe não recebe o Bolsa Família. Ele não pode ter acima de 25% de faltas mensal” (GESTORA E).

Em relação à sua visão sobre os beneficiários e não beneficiários, se havia diferença entre eles, a gestora respondeu: “Vamos dizer que sim, porque são pouquíssimos os alunos que não recebem. Acho que cinquenta pais não recebem, os demais são todos beneficiários. Os que não recebem, são pais que não precisam e, conseqüentemente, são mais frequentes, por incrível que pareça” (GESTORA E).

Já na entrevista com a **Gestora F**, esta destacou:

Em relação ao Programa Bolsa Família, eu acho que em um país como é o caso do nosso, com a economia tão fragilizada e com tão pouca geração de empregos, essas ações que chamam de assistencialistas, [...] são muito importantes, porque uma coisa é como as pessoas veem de fora, outra coisa somos nós que vemos de dentro, a importância desses benefícios para a manutenção das famílias e [...] no ponto de vista econômico. (GESTORA F)

A Gestora F ainda mencionou:

Outro fator, também, que eu acho importante é essa associação com a questão da frequência escolar. Por vezes, infelizmente, essa é [...] uma das condições que fazem com que o aluno venha, [...]. Com o argumento de que o aluno está recebendo dinheiro para comparecer a escola, muitas vezes, esse pai [...] permite que o menino deixe de tá trabalhando para ajudar na renda familiar. Então, ele compreende que esse dinheiro é para que o aluno esteja na escola e não trabalhando. [...] é um benefício para a gente. (GESTORA F)

A gestora admite que o PBF deveria ser “fortalecido não só com a questão da frequência, mas do desempenho [...]”. Ela acredita que se houvesse, também, uma preocupação com a cobrança de um melhor desempenho aos beneficiários, “os pais teriam uma maior preocupação de estar acompanhando a vida escolar dos seus filhos” (GESTORA F).

Sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, F falou que em relação à frequência escolar, o PBF “exige um percentual na nossa faixa etária de alunos, [...] 75%, né? Afirmou que tinha um pouco de conhecimento, também na área da saúde, pois os pais, vez por outra, solicitam liberação dos filhos para o acompanhamento do peso, pelas agentes de saúde. Sobre orientação e formação acerca do Programa Bolsa

Família e suas condicionalidades, a Gestora respondeu:

Esse aspecto que você tá colocando, agora, é coisa que eu já venho me perguntando há algum tempo, porque nós não temos esse suporte por parte do município, nenhum tipo de formação para que a gente possa está fazendo aí um trabalho interacional, interagindo, sendo parceiros, né. Inclusive, eu acredito que se houvesse palestras, uma participação, uma fala, uma pauta da assistência social, das partes responsáveis por isso, nas nossas reuniões de pais, eu tenho certeza, que a visão dos pais em relação a isso, mudaria bastante. (GESTORA F).

Ela disse que sempre que ocorre reunião na escola, coloca na pauta o Bolsa Família, “porque é uma das formas que eu tenho de tá atraindo os pais. Eles temem que seja dada uma informação e eles não estejam a par. Uma das formas que eu encontro [...], um atrativo a mais nas reuniões” (GESTORA F). Então, ela acrescenta: “a presença de um representante da Gestão do PBF para ter uma pauta no momento da reunião seria de grande valia para gente”.

A Gestora afirmou que ainda não havia conseguido trazer essa pauta de condicionalidade PBF e frequência escolar para toda a comunidade educativa e reitera que “a frequência é uma preocupação muito grande. É um tripé aqui: aulas dadas, frequência e o desempenho dos alunos. Mas, associando ao Bolsa Família, não”. (GESTORA F).

Ela relatou que o acompanhamento ao público do PBF acontece através de conversas com os alunos, com os pais para “falar que a gente vai encaminhar as faltas para a prefeitura, o órgão responsável, e ela vai ter o benefício cortado. Mas é sempre dessa forma, em tom de ameaça, no sentido de assegurar a frequência, e isso é muito chato, né.” (GESTORA F).

Ela considerou que o Programa Bolsa Família era importante no enfrentamento do problema da evasão escolar e abandono, pois muitas vezes, as mães faziam ainda um esforço para os filhos frequentarem porque recebiam esse benefício. “Se, por acaso, o benefício é cortado, ela deixa totalmente aquela preocupação [...], assim, infelizmente, essa é a nossa realidade”. (GESTORA F).

Para as causas do abandono na escola, a gestora citou

questões de trabalho, os alunos precisam trabalhar. Aí, eles não têm como associar escola e trabalho. Por isso, a importância do benefício, como eu falei. O fato da mãe tá recebendo um dinheirinho é como se eles tivessem trocando mercadoria, né. [...] também tem uma quantidade muito considerável de desinteresse. Deles não veem significado em tá concluindo, [...] pela falta de geração de emprego que existe na região. Então, eles não conseguem compreender em que a escola vai ajudar, já que não têm nem os chamados subempregos que precisam de estudo.

Ademais, ela não percebia tanta diferença em relação à frequência, à aprendizagem, entre os beneficiários e não beneficiários, considerando que pouquíssimos alunos não eram beneficiários do PBF. A comunidade local, segundo a Gestora F, era muito carente e os pais que possuíam alguma fonte de renda ou recebiam um salário mínimo, seriam pessoas empregadas na Prefeitura, e então, “já têm uma preocupação maior de estar acompanhando a vida escolar do filho. A gente sempre percebe que quanto

maior a formação dos pais, maior a preocupação no acompanhamento escolar do filho” (GESTORA F).

De acordo com essa Gestora, o maior número de desistência da escola encontrava-se entre os beneficiários do PBF. Relatou que ao chamar para conversar, os responsáveis de um aluno faltoso e em vias de abandonar, veio a mãe/beneficiária do PBF e, aos prantos, dizia que se o PBF dela fosse cancelado, toda a família iria passar fome.

A última entrevista traz a visão do **Gestor G** que fez a seguinte ponderação sobre o Bolsa Família:

O programa é uma ação de distribuição de renda, para os mais carentes, um dos instrumentos que, de certa forma, contribui para a frequência e permanência dos alunos na escola. O que a gente percebe aqui, em algumas situações extremas, é que alguns [...] filhos que são beneficiários, às vezes, estão na escola só em função disso. (GESTOR G).

Segundo esse gestor, alguns pais quando questionam alguma situação na escola, a preocupação expressada, geralmente, não é com “o desempenho do filho, mas o que eles querem é garantir o recurso, através do Bolsa Família”. (GESTOR G)

Quando questionado sobre o acompanhamento desse público, o Gestor G disse que a maioria dos alunos da escola recebiam o Bolsa Família. Que a escola tem muita preocupação com os casos de alunos infrequentes, pois sua meta é garantir a permanência de 95% dos estudantes matriculados. Para isso, a escola tem algumas ações, dentre elas, citou o Projeto: Nenhum a menos.

E ressaltou que, “Às vezes um dos facilitadores é o Bolsa Família, que, muitas vezes, contribui para a frequência dos alunos e, em algumas situações, a gente até conseguiu trazer de volta alunos para escola, por fazer junto à família a vinculação dessa questão ao Bolsa Família” (GESTOR G).

Segundo esse gestor, a escola não recebeu ainda nenhuma formação sobre o PBF e suas condicionalidades, mas considera importante “principalmente para levar maiores informações aos pais” (GESTOR G). Em relação aos beneficiários e os alunos não beneficiários falou que não via diferenças em nível de abandono.

Mas o público que não é assistido pelo PBF, geralmente é um público que tem uma condição econômica melhor, pais com grau de escolaridade maior. O Bolsa Família exige aquilo que quem não é beneficiário, já cumpre. Os pais são levados a manter os filhos na escola por causa do Programa Bolsa Família. Por outro lado, o grupo que não é beneficiado já vê a escola, como algo que de fato, vai trazer condições melhor de vida para seus filhos. (GESTOR G).

Quanto às causas do abandono, o Gestor G elencou a gravidez na adolescência, a falta de perspectivas de muitos estudantes e até da própria família, por não identificarem o seu município como espaço de oportunidades, através do estudo. Além disso, citou o envolvimento de alunos com drogas, a opção pela criminalidade e a necessidade de trabalhar para ajudar nas despesas da família, como fatores que mais têm afastado os jovens da escola, no Ensino Médio.

7.3 ESCUTA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E CADÚNICO SOBRE O PBF E A CONDICIONALIDADE FREQUÊNCIA ESCOLAR

Ressalta-se que, no Prédio da Assistência Social do município de Acaraú, encontra-se instalado um equipamento público denominado de Gestão Municipal do Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal e para a Gestão do Programa Bolsa Família (PBF). A Coordenação do CadÚnico conta com um Gestor geral intitulado Gestor do CadÚnico e do PBF, técnicos com a função de Digitadores e Entrevistadores do PBF e uma recepcionista.

Nesse contexto, os profissionais realizam cadastro de pessoas de baixa renda no Sistema, entrevistam beneficiários em descumprimento com as condicionalidades ou que tiveram seus benefícios suspensos, e, ainda, entrevistam pessoas que buscam se inserir no PBF e em outros Programas Sociais do Governo Federal.

No âmbito da Secretaria de Assistência Social, foram entrevistados o Gestor do CadÚnico e do PBF, um Digitador e Entrevistador do PBF e ainda o Secretário de Assistência Social do Município. Ao **Gestor do CadÚnico e do PBF** do município de Acaraú foi perguntado sobre sua visão em relação ao Bolsa Família e seus impactos para os beneficiários de Acaraú. O Gestor respondeu que “o Programa tem o objetivo de tirar essas pessoas da vulnerabilidade”. Que percebia nos seus quase seis anos que trabalhava ali, em seus acompanhamentos, que muitas famílias que eram vulneráveis

têm se estabelecido, têm a situação bem diferente do que elas tinham antes, de acordo com a renda. [...] tem uma renda que eles recebem desse complemento do Bolsa Família, bem elevada. Então teve algumas mudanças, eles fazem as economias deles. Isso é o que eles me contam no ato da entrevista: mudança de casa, moravam numa de taipa e conseguiu comprar um tijolinho, reconstruir a casa, material dos meninos, né. Até mesmo no transporte. (GESTOR CADÚNICO/PBF, ACARAÚ, 2019).

E depois continuou o gestor do CADÚNICO/PBF, narrando um exemplo que escutou de beneficiária: antes do Bolsa Família, o filho faltava muito, por conta do difícil acesso à escola e, com o Bolsa Família, ela conseguia pagar uma pessoa que pudesse deslocar ele da casa até o ônibus, ou até mesmo, à escola. “Então, eu acredito que isso faz a diferença”. Destacou que “as pessoas interpretam mau a forma do uso do Bolsa Família, [...], mas, a maioria, faz bom uso desse benefício”. (GESTOR DO CADÚNICO/PBF, ACARAÚ, 2019)

Ao ser perguntado sobre os impactos do PBF para o município de Acaraú, o Gestor respondeu:

O impacto é muito grande. Isso tira um bom peso das costas do próprio município, porque essas pessoas que estavam em vulnerabilidade, ao invés de tá na Prefeitura pedindo ajuda, pedindo um tijolo, pedindo um cimento, já não vão mais. Isso, elas já podem comprar com o próprio recurso que recebem. (GESTOR CADÚNICO/PBF, ACARAÚ, 2019).

A terceira pergunta feita ao Gestor do CadÚnico e PBF foi sobre a condicionalidade do PBF relativa

à educação. Já foi realizada algum tipo de formação ou orientação para as escolas de Ensino Médio, deste município?

Segundo ele, o município de Acaraú está muito bem na meta referente à condicionalidade na educação. Superou a meta esperada. “A gente vai orientando, ainda, os pais e as escolas, que continuem frequentando e mantendo a frequência ideal. [...], que continuem porque independente do Bolsa Família ou não, a educação é fundamental.” (GESTOR DO CADÚNICO/PBF, ACARAÚ, 2019).

Relatou ainda esse Gestor que conta com ajuda de outros profissionais da educação, da saúde e de toda a Secretaria de Assistência para fazer a busca ativa e nestas oportunidades falam tanto da condicionalidade relativa à educação quanto da condicionalidade da saúde. E alertam: “Que não basta está em dia com a saúde. Tem que está em dias com a educação, com o cadastro único”. (GESTOR DO CADÚNICO/PBF, ACARAÚ, 2019).

Seguindo com a pesquisa, escutou-se o **Entrevistador e Digitador do CadÚnico de Acaraú**. A ele foi então perguntado: Quais são os motivos principais das conversas/entrevistas que você tem com os pais beneficiários do PBF, com filhos no Ensino Médio? Esse profissional respondeu que

[...], o Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil. Então, existe o benefício para cada tipo de pessoa. Existe o benefício básico, que é no valor de oitenta e nove reais. Existe o benefício que é pra criança de zero a treze anos e existe o benefício pro Bolsa Jovem que são já os que entram no Ensino Médio, que é a partir dos dezesesseis anos. (ENTREVISTADOR E DIGITADOR DO CADÚNICO DE ACARAÚ, 2019).

Depois desta explicação ele falou que quando as mães de Ensino Médio o procuram:

Geralmente, é porque deu algum problema no benefício do adolescente. E dá problema no benefício, quando eles faltam à escola. [...] se uma criança de zero a quinze anos perde escola, o benefício chega uma hora que é bloqueado total, depois é suspenso e, por último, é cancelado, diferentemente do Bolsa Jovem. Ele é separado do Bolsa Família. Nesse sentido, se, por exemplo, o jovem faltar à escola, é bloqueado apenas o benefício dele. Não é bloqueado o benefício inteiro. (ENTREVISTADOR E DIGITADOR DO CADÚNICO DE ACARAÚ, 2019).

Também foi perguntado também ao Entrevistador: O que você tem conseguido dimensionar dessas falas, sobre a vida, a casa, a situação econômica e a educação? Segundo ele, nem sempre consegue ter firmeza,

Saber se a pessoa tá dentro do perfil, ou não, pela cara. Que às vezes, chega uma pessoa um pouco mais arrumada, mas têm pessoas que realmente a gente vê que [...] tem aquela necessidade de realmente receber o Bolsa Família. São pessoas realmente muito carentes. [...] e pelo que eu vejo essas pessoas mais carentes [...] estão preocupadas mais com o benefício, porque precisam do dinheiro, principalmente, para a alimentação. Têm pessoas aqui [...] que se deixar um mês de receber, elas passam fome, mesmo. (ENTREVISTADOR E DIGITADOR DO CADÚNICO DE ACARAÚ, 2019).

Segundo esse profissional, muitas vezes, as famílias com filhos no Ensino Médio não se importam

com a frequência e permanência dos filhos na escola, porque o valor do Bolsa Jovem não é tão significativo, dentro do PBF, e porque se o aluno faltar à escola, apenas vai bloquear o Bolsa Jovem. Não bloqueia o Bolsa Família completo. “[...] Uma pessoa desta tem seis filhos, recebe um Bolsa Família de trezentos reais, quatrocentos reais, [...] diminuindo quarenta e um reais, quarenta e oito, acho que é o Bolsa Jovem, nesse momento, o valor da perda não é tão alto”. (ENTREVISTADOR E DIGITADOR DO CADÚNICO DE ACARAÚ, 2019).

Declarou que, “infelizmente”, muitas mães não incentivam os filhos a estudar, porque entendem que é melhor eles estarem trabalhando do que ir para a escola para ganhar esse valor do Bolsa Jovem. (ENTREVISTADOR E DIGITADOR DO CADÚNICO DE ACARAÚ, 2019).

Por último, na entrevista com o **Secretário de Assistência Social de Acaraú**, foi perguntado sobre sua visão em relação ao Bolsa Família e seus impactos para os beneficiários de Acaraú, para o desenvolvimento econômico e social para as famílias e para as mulheres beneficiárias, de modo mais específico.

O Secretário iniciou sua fala destacando a importância desta pesquisa e do tema abordado pela pesquisadora. Declarou que se torna mais importante, por ser uma temática que alcança 80% da população do município de Acaraú. Ele disse que iniciou seu trabalho com esses grupos beneficiários quando foi Secretário de Educação deste município, na época do Bolsa Escola.

O Bolsa Família tem se tornado, em todos os momentos, um programa de distribuição de renda mais justa, que já existiu nesse país, quando as famílias vulneráveis passam a receber um complemento de renda e, muitas delas, é a única renda que têm. Nós temos que verificar que muitas pessoas fazem um bico, outras têm um emprego, outras não têm nenhuma renda, e, a Bolsa Família vem suprir essa necessidade, mesmo sabendo e reconhecendo que ainda é muito pouco. [...] num município que tem cinquenta e tantos mil habitantes, nós temos dez mil quinhentas e setenta famílias beneficiadas nesse programa. Ele traz um incentivo para que as famílias tenham um olhar diferenciado na questão da educação dos filhos e também na prevenção das doenças. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019)

Mas destacou que, como em “todo qualquer programa de massa e em massa, ele tem as suas falhas no cadastramento, na aplicação”. Porém, via que o maior erro que havia nesse Programa, o qual ele considerou “um erro imperdoável”, estava no acompanhamento das famílias beneficiárias. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019)

E acrescentou:

Você vai escutar muita gente que não precisa do Bolsa Família dizer que é a proposta do governo para sustentar malandra. A gente, no interior, escuta muito isso: ah! eu não consigo mais uma empregada doméstica, uma babá, um trabalhador diarista, por causa que recebem o Bolsa Família. É não. A história não é essa! Eu sempre digo: que quem tem o que comer não se preocupa com quem não tem. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

Na concepção do Secretário de Assistência, “a grande falha é porque não houve um

acompanhamento, principalmente das Secretarias de Assistência Social, seja por falta de estrutura, seja por uma falta de visão. Não acompanharam essas famílias para que elas fossem fortalecidas, empoderadas e deixassem essa situação de vulnerabilidade”. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

Conforme relatou o Secretário, Acaraú já estava iniciando um trabalho com pares, de quarenta famílias, onde se reuniam quinzenalmente em rodas de conversas, compartilhando seus anseios e esperanças. Contudo, ainda era muito tímido, pois, agora que vinha alcançando umas mil e quinhentas pessoas.

Segundo ele, o Bolsa Família não enrica, no entanto garante aquilo que é básico: ter pelo menos, duas ou três refeições ao dia. Ele disse que passou por uma grande campanha de ensino para todos, mas faltou o foco na qualidade da educação ofertada. Disse que havia casos em que as pessoas, por não receberem o PBF, não apresentavam interesse em mandar o filho para a escola.

E continuou: “Infelizmente nas mídias sociais, rádio e televisão ainda não foi feito uma propaganda sobre a importância do Programa e a importância dos beneficiários do Programa passarem, amanhã, para o grupo dos não beneficiários, cresçam e saiam dessa situação”. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019). Destacou como positivo no Bolsa Família o fato de atender, em sua quase totalidade, a mulher,

a mãe quem dirige, quem recebe o recurso. Eu verifico o seguinte: é preciso se traçar novos rumos para o Bolsa Família, se trabalhar essa família, empoderar essa família. Se nós conseguirmos empoderar essas famílias, e elas melhorarem o seu Eu, que elas passem a acreditar em suas potencialidades. Depois, nós poderemos trabalhar com elas a questão produtiva. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

Daí, sugere que seja trabalhado, incentivado a associação das marisqueiras, cooperativas. “[...] para que elas se unam em pequenos grupos de produção em beneficiamento de pesca. As regiões como Cauassú, Ilha dos Coqueiros, Ilha dos Ratos, por exemplo, o que têm de trabalho em beneficiamento de pescado?” Disse que existem grandes empresários no município, mas as pessoas não têm uma renda melhor, porque falta financiamento, mas, sobretudo, porque falta o empoderamento das famílias. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

Eu vejo que o Bolsa Família, ele pode muito bem trabalhar isto. Não condicionar como ele é condicionado hoje. Se tu não vacinar teu filho, tu perde. Se tu não bota menino na escola, tu perde. Eu acho que temos que acabar com essa prática. Mas é importante que as famílias compreendam a necessidade que têm de vacinar os filhos, que os filhos sejam acompanhados, que as grávidas façam o pré-natal, a criança esteja na escola. Agora nós, governos, temos que dar ensino de qualidade para o nosso povo, ensinar nossas crianças a serem atores de uma nova história. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

Em relação à formação/orientação para as escolas sobre o PBF e suas condicionalidades, o

Secretário disse que: “Nós não. Em termo de Secretaria, não. [...] Agora o que eu vejo é que nós podemos fazer um trabalho muito bom junto às escolas, colocando para o aluno que os 75% da frequência dele vai garantir, mas que não vai resolver. O importante é que ele tenha 100% de frequência”. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

O Secretário falou que essas informações deviam ser repassadas pela CREDE às escolas. Ele disse que já existe uma parceria, nesse sentido, com as escolas municipais e que vai acrescentar essa pauta para levar às escolas estaduais (Escolas de Ensino Médio). E ainda acrescentou: “Já existe uma parceria, muito grande, da assistência social com as escolas estaduais nas grandes campanhas contra o abuso sexual, o aborto, o combate ao trabalho infantil e nós iremos acrescentar isto, nos nossos encontros nas escolas estaduais”. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

Finalizando a entrevista foi perguntado ao Secretário sobre os impactos do PBF na vida das mulheres, que mudanças possivelmente poderiam ter ocorrido. “Quando se coloca a mulher como gestora principal do recurso do Bolsa Família ou outros programas, você passa a empoderá-las. Elas deixam de ser coadjuvante do palco para serem atrizes principais”.

Na sua visão, considerando que muitas dessas mulheres são mães e são pais, chefes da família, o programa traz para elas um fortalecimento. (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACARAÚ, 2019).

7.4 A VISÃO DOS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO, BENEFICIÁRIOS DO PBF - MUNICÍPIO DE ACARAÚ-CE

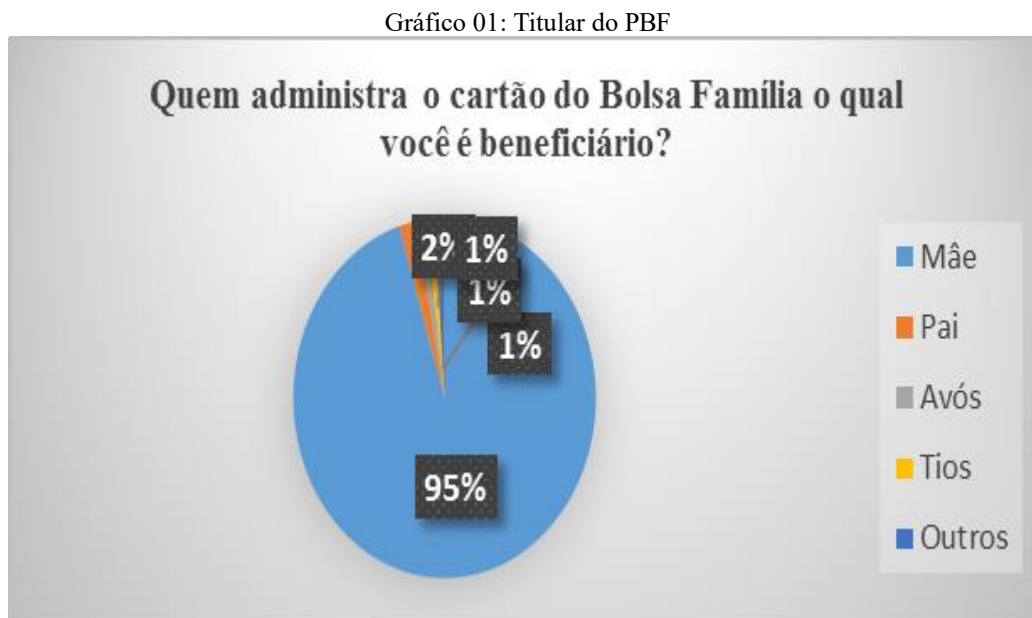
Em relação à pesquisa com os estudantes, foi aplicado um questionário a uma amostra de 556 (mais de 31%), de um universo de 1.783 alunos beneficiários do PBF, matriculados no Ensino Médio no município de Acaraú - CE, distribuídos nas seis escolas de Ensino Médio. O questionário foi composto por perguntas fechadas, de múltipla escolha, e foi aplicado entre os dias 7 e 17 de junho de 2019. Os estudantes que participaram da pesquisa são de 1ª, 2ª e 3ª Séries do Ensino Médio e estudam nos turnos manhã ou tarde.

De acordo com dados coletados nos questionários aplicados aos alunos das seis escolas de Ensino Médio de Acaraú, constatou-se que 54% deles são do sexo feminino, 65% têm idade entre 16 e 20 anos, o que mostra uma presença maior das meninas na escola e ainda identificou - se que 70% dos educandos participantes no estudo residem na zona rural.

Foi perguntado aos alunos se sua família tinha outra renda fixa, além do PBF e 73% deles responderam que não, corroborando com os dados colhidos nas falas dos beneficiários durante as entrevistas.

No questionário foi perguntado também se havia preocupação deles (alunos) em frequentar a escola para garantir o benefício do PBF. Em suas respostas, 90% afirmaram que se preocupavam, sim, em vir à

escola para não perderem o PBF. Os outros 10% que responderam que não se preocupava, são provavelmente alunos que não têm costume de faltar às aulas, independentemente de PBF. Quanto ao titular do cartão do benefício do PBF, as respostas encontram-se no gráfico abaixo:



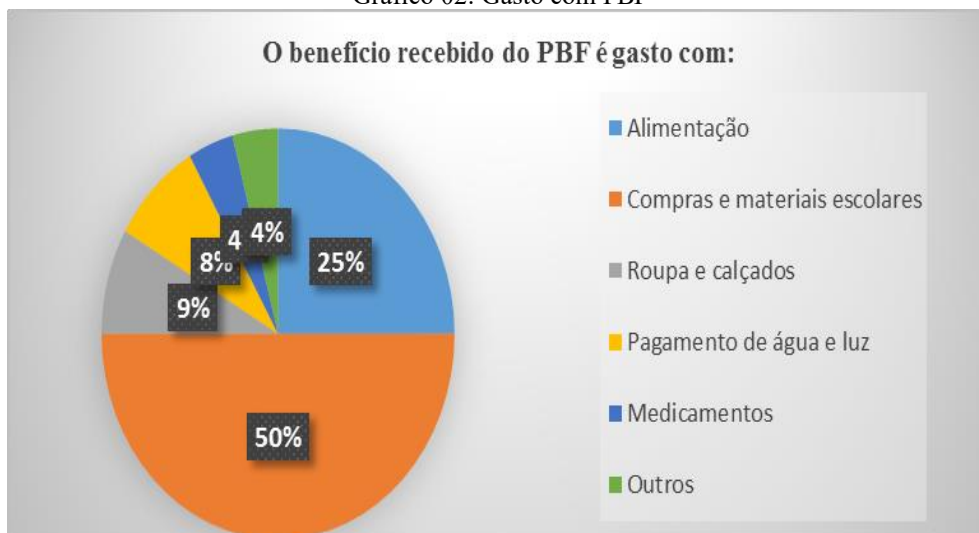
Fonte: Dados da Pesquisa, Escolas Ensino Médio em Acaraú, 2019.

Percebe-se que, em 95% das famílias dos sujeitos que responderam a pesquisa, a mãe é a titular do Cartão do PBF, que 2% são o pai quem o administra, e 1% avós, e igualmente, 1% são os tios e outras pessoas citadas, os administradores do Cartão do PBF.

Entretanto, ao serem questionados se tinham conhecimento do percentual de frequência que deveriam ter na escola para garantir o PBF, mais de 90% responderam que não conheciam a exigência posta na condicionalidade educação, em que os alunos de 16 e 17 anos precisam cumprir 75% de frequência mensal para poder receber o PBF.

Outra pergunta feita aos alunos foi quanto ao destino do benefício recebido. Os resultados encontram-se expostos no gráfico a seguir:

Gráfico 02: Gasto com PBF



Fonte: Dados da Pesquisa, Escolas de Ensino Médio de Acaraú, 2019.

De acordo com dados expostos, no gráfico acima, 50% das famílias dos sujeitos participantes desta pesquisa, gastam o PBF com compras e materiais escolares, 25% com alimentação, enquanto que 9% responderam que gastam com roupas e calçados, 9% que seria para pagamento de luz e água, 4% outros gastos e 4% com medicamentos.

Os resultados postos nos gráficos confirmaram a importância deste benefício na minimização da fome e miséria, além do que Campello (2014, p.13) acrescenta que esse programa tem combatido a pobreza e as desigualdades e, após uma década de implementação, os resultados superaram as expectativas.

Não se antevia tamanho impacto na dinamização de regiões deprimidas ou no acesso às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Não se imaginava quanto à estabilidade gerada por um aporte regular que melhoraria a qualidade de vida. Nem o grau de empoderamento feminino que resultaria da prioridade às mulheres, titulares de 93% dos cartões. (CAMPELLO, 2014, p.13).

Outra pergunta do questionário trata do nível de importância que os sujeitos atribuem ao PBF.

Gráfico 03: Avaliação dos alunos para o PBF



Fonte: Dados da Pesquisa, Escolas de Ensino Médio em Acaraú, 2019.

A partir do descrito no gráfico acima, compreende-se que 66% dos sujeitos atribuem nota 9 a 10 ao PBF, e 24% uma nota de 7 a 8, e 10% atribuem uma nota de 7 abaixo, o que leva a crer que este benefício tem grande relevância para seus beneficiários.

Em conformidade com Coêlho (2017), constata-se que o governo Lula teve impactos significativamente importantes para todo o contexto brasileiro e que, portanto, não foi uma suposta repetição do governo anterior, Fernando Henrique Cardoso (FHC), uma vez que:

A política social recebeu prioridade desde o início, haja vista a proposta do Programa Fome Zero, que evoluiu posteriormente para o Programa Bolsa Família (PBF) e se tornou o maior programa de transferência condicional de renda do planeta (OCDE, 2013). A consolidação e a expansão do PBF permitiram que cerca de 30 milhões de brasileiros suplantassem a linha de pobreza. (COÊLHO, 2017, p.69).

Em estudos realizados por Campello (2014) acrescenta-se aos benefícios já pontuados ao PBF, tantos outros, baseando-se em evidências de que o respectivo programa tem diminuído a prevalência de baixo peso entre os recém-nascidos e a mortalidade infantil, consequências de doenças infectocontagiosas, desnutrição e/ou diarreia. Na área da saúde, o atendimento básico se fortaleceu em virtude das condicionalidades do PBF, crescendo as taxas de mães que amamentam, vacinam suas crianças, o que reduz o número de crianças em serviços de hospitalização.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destaca-se, inicialmente, que as considerações finais deste trabalho apresentam uma análise dos resultados da pesquisa, através das interpretações que esta pesquisadora conseguiu internalizar durante todo o processo de pesquisa bibliográfica e, principalmente, da pesquisa de campo.

A análise reflete o desenho da enorme disparidade que persiste no desenvolvimento regional no País, problema que está distante de ser resolvido, e que o Nordeste com o seu histórico de desigualdades sociais, pobreza extrema de sertanejos assolados pela seca têm no Programa Bolsa Família (PBF) um alívio para sua situação de miséria e fome.

Contudo, compreende-se o Programa Bolsa Família como uma importante política pública federal de cunho social, criada no Governo Lula (2003 - 2010). Um programa de transferência de renda, com o sério propósito de enfrentar a pobreza e a fome, as quais padeciam grande parte dos brasileiros. A pobreza aqui deve ser entendida no seu sentido mais amplo, multidimensional, ou seja, não somente atribuída à falta de recursos monetários, mas à carência ou a insuficiência de usufruto de bens e serviços, relativos ainda aos fatores culturais e geográficos, dentre outros direitos sociais.

Nesse contexto, encontra-se o município de Acaraú, que assim como outros de igual perfil socioeconômico, o valor recebido do PBF pelas famílias tem fortes impactos sociais e econômicos, contribuindo para a transformação social e a melhoria de vida de seus beneficiários, configurando-se numa das possibilidades de retirar da miséria muitas famílias do Município.

É importante mencionar que ao pesquisar sobre *O Programa Bolsa Família e os seus impactos na redução do abandono escolar no Ensino Médio no município de Acaraú – CE, no período 2018-2019*, esta pesquisadora se debruçou sobre uma vasta literatura científica cuja relevância foi ímpar para a compreensão da política em análise. Nesse período, já se foram construindo caminhos mentais para chegar aos sujeitos envolvidos na política do PBF e na educação.

Ressalta-se que a pesquisa de campo, em que esta pesquisadora teve a oportunidade de ter o contato mais próximo com o público-alvo da pesquisa e que pode observar, dialogar, ouvir beneficiários do PBF, Gestores Escolares, Secretário de Assistência Social, Gestor do CadÚnico e um Digitador/Entrevistador do PBF, todos do município de Acaraú, foram basilares para uma série de interpretações e ponderações que aqui serão pontuadas.

Em relação à relevância do PBF para as famílias de Acaraú, a pesquisa mostrou que na visão dos beneficiários, o Programa é considerado quase como um milagre que caiu do céu para suas famílias. Inclusive, percebeu-se que os beneficiários têm medo de perder seu benefício. E esse fato ficou evidente em todas as experiências da pesquisadora com os beneficiários, quando ouviu, por diversas vezes, dos alunos e dos pais, se esta pesquisa não prejudicaria o recebimento do PBF deles.

Salienta-se a percepção de que a escola continua sendo uma instituição prestigiada, respeitada e de muita credibilidade na comunidade em que está inserida. Esta credibilidade foi de fundamental importância

ao processo da pesquisa de campo. Observou-se que quando as entrevistas eram realizadas dentro das escolas, os beneficiários pareciam mais seguros e ficavam mais tranquilos no momento de falar, de serem entrevistados do que aqueles entrevistados em suas residências.

Os dados levantados na pesquisa mostram que em Acaraú, 95% dos Cartões do PBF são administrados pelas mães, refletindo, assim, impactos significativos na vida das mulheres pobres, com pouca ou nenhuma escolaridade, servidoras do lar, empregadas domésticas, diaristas e que, em sua maioria, nunca tiveram acesso a uma renda fixa para administrar na família. Dessa forma, reitera-se o dito em muitas das literaturas sobre os impactos do PBF para as mulheres: esse benefício lhes atribuiu maior confiança, autonomia para administrar seu recurso na família, e o início de seu empoderamento.

Como exposto nas entrevistas, a maioria dos responsáveis pelo PBF, são do sexo feminino, chefes do lar; significando que o PBF deu maior autonomia e condições para as mulheres assumirem sua família, seus filhos; demonstrando que o Programa possibilitou que muitas delas se sentissem mais seguras para assumir sozinha sua família e pudessem libertar-se de relacionamentos conjugais que as maltratavam e que antes mantinham apenas por dependência financeira.

Suas falas durante as entrevistas deixaram transparecer felicidade em ter o dinheiro todo mês para “ir buscar”, muito embora considerado pouco, por muitas delas. Notou-se que ir buscar o benefício representa um ar de maior liberdade, sair dos seus recantos mais distantes, da Praia, do Sertão, da Periferia, para vir para a Sede do município, onde encontram outras pessoas, comunicam-se, constroem novos círculos de amizade, fazem escolhas e realizam compras.

Essa confirmação ficou visível quando falavam da satisfação que tinham em sair da loteria, que fica no Centro de Acaraú, e como uma expressou: “pego meu dinheirinho e vou comprar...”. Uma sensação de poder de compra, de entrar nos comércios, fazer suas escolhas, ver outras pessoas, o que antes do PBF não existia, segundo deixaram claro as mulheres por ocasião das entrevistas. Esse poder de compra e consumo, acesso ao crédito foram bem abordados por elas, como também pelo Gestor do CadÚnico, o que denota que o PBF propicia maior e melhor oportunidade de consumo às camadas mais populares e mais pobres do Município.

Por outro lado, observou-se que muitas dessas mulheres carregam, em si, marcas profundas de sofrimento, de desrespeito, traições conjugais e abandono por parte de seus companheiros. Mulheres traídas, violentadas, vítimas de um sistema ainda machista que vê o homem como superior e que a mulher está para procriar e obedecer ao marido. Muitas delas queixaram-se de doenças físicas e psicológicas. Feridas que o dinheiro não sara. Sobre esse aspecto, o Secretário de Assistência disse na entrevista que estava iniciando um trabalho de empoderamento dessas famílias, com escuta, ações para reconhecimento de si, reflexões em grupos, práticas para elevar a autoestima e fortalecimento de suas potencialidades.

Na educação, o PBF contribui também para elevar a escolarização dos filhos dos beneficiários, os

quais manifestaram satisfação em ver que seus filhos estavam chegando e concluindo o Ensino Médio, diferente deles (pais), que não tiveram a mesma oportunidade, em virtude da pobreza e necessidade de trabalhar. A educação escolar é de interesse de todos os pais participantes que veem nos estudos a possibilidade dos filhos lograrem êxito no mercado de trabalho, na vida. Por isso, afirmaram que se esforçam por eles, a ponto de chegar a usar o dinheiro do PBF para pagar cursos extras, internet para os filhos fazerem as pesquisas escolares e transportes para irem à escola, quando o transporte escolar deixa de passar.

Entretanto, é preciso considerar que embora as crianças beneficiárias do PBF estejam evadindo menos da escola, a reprovação pode estar aumentando em virtude das dificuldades e limites da família para acompanhar e contribuir na vida escolar dos filhos. Isso implica dizer que a frequência escolar regularmente, sozinha, não conseguiria romper o ciclo da pobreza, nem deve ser entendida como sinônimo de aprendizado, de sucesso dos estudantes, os quais precisam receber um ensino de qualidade, de modo a prover as *capability* que necessitam para sua inserção digna na sociedade e uma melhoria estrutural em sua família.

O dinheiro do Bolsa Família, segundo identificou a pesquisa, é usado, praticamente, para compras de materiais escolares, alimentação e pagamento de água e luz. Logo, presume-se que esse benefício faz uma grande diferença na vida dessas famílias. Sem esse dinheiro, o prejuízo para a maioria delas seria imensurável. Por isso, usam muito as expressões: “O Bolsa Família é tudo pra mim”. “É uma ajuda boa”. Daí é que vem a preocupação em cumprir a condicionalidade da educação: frequência escolar.

Concernente às escolas, ficou muito claro que estão organizadas, sendo conhecedoras dos alunos infrequentes e em vias de abandono. Ademais, têm os registros, as evidências de suas intervenções informatizadas, o que favorece, em tempo hábil, a análise e acompanhamento de cada situação. Mas, quanto aos alunos com PBF, nos momentos iniciais da pesquisa, nem sempre foi perceptível esse zelo, essa sistematização, demandando melhor organização, visibilidade das informações sobre os estudantes beneficiários para um acompanhamento também mais direcionado.

Ressalta-se que em relação ao efeito escolar do PBF, esse programa revelou-se uma estratégia de enfrentamento do abandono escolar no Ensino Médio, nas seis escolas pesquisadas no município de Acaraú. Nesse sentido, a análise reforça a tese de que caso muitas dessas famílias não fossem beneficiárias do PBF, que exige uma frequência de 75% dos alunos de 16 e 17 anos (público do Ensino Médio), os índices de abandono escolar nesta faixa etária eram bem maiores.

Entretanto, embora seja notório que o recebimento do PBF esteja condicionado à frequência escolar, e esta tenha sido uma preocupação expressiva tanto da parte dos pais como de estudantes, quanto do Estado através dos gestores escolares, da Secretaria de Assistência Social, do Gestor do Cadúnico e Entrevistador do PBF do município de Acaraú, os dados apurados na pesquisa mostram que para os alunos e para alguns

gestores falta o conhecimento da referida condicionalidade. Da amostra de alunos do Ensino Médio que participou da pesquisa, 90% deles desconhecem o percentual de frequência escolar, que a lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (Lei do Programa Bolsa Família) exige de seus beneficiários nesta faixa etária.

Uma das causas apontadas para o desconhecimento acerca da condicionalidade da educação ou frequência escolar pode ser atribuída à falta de orientação/formação pelas instituições de direito responsáveis pelo PBF para a comunidade escolar e para os beneficiários do PBF, no âmbito do Ensino Médio. Inclusive, os entrevistados foram unânimes no entendimento de que era importante a implementação de ações neste sentido, para fortalecer o trabalho da escola e da Gestão do PBF no município, numa parceria que pudesse fazer frente ao problema da infrequência escolar e diminuir o abandono no Ensino Médio.

Outra situação a repensar foi a falta de discussão e estudos sobre o PBF, frequência e rendimento de aprendizagem dos estudantes beneficiários desse Programa, no contexto escolar. Esse fato foi confirmado pela maioria dos gestores, que afirmaram não ter planejado essa pauta ainda, mas que pretendiam trabalhá-la, dali em diante. Esse ponto foi importante na pesquisa, porque levou os gestores a reconhecerem a importância do estudo da frequência e, ao mesmo tempo, mostraram-se provocados a desenvolverem estratégias de acompanhamento do rendimento escolar dos sujeitos pesquisados, como uma forma de garantir tanto a permanência quanto à qualidade da educação.

Por isso, concorda-se com a visão dos gestores escolares de que a família precisa entender que o trabalho de prevenção do abandono escolar e acompanhamento da condicionalidade da educação no PBF não são ações isoladas, individualizadas, mas que todas as forças (escola, família e Gestão do PBF) convergem para um objetivo só: permanência do aluno na escola, como uma estratégia de garantir os direitos de aprendizagem dos adolescentes e jovens.

Contudo, mesmo com os esforços empreendidos pelos gestores e familiares para diminuir a infrequência e o abandono escolar dos estudantes de Ensino Médio, foi pontuado o problema de faltas no transporte escolar. Assim, são necessárias providências das autoridades competentes junto ao problema mencionado, exigindo maior compromisso dos responsáveis pelo transporte escolar desse público estudantil neste município, evitando-se prejuízos à educação, pois os alunos que dependem de transporte escolar poderão ter sua frequência e rendimentos escolares comprometidos, por ficarem impossibilitados de ir à escola.

Reitera-se que um dos pontos fortes, também, alcançados com esta pesquisa foi quando se notou que os gestores escolares manifestaram o interesse em discutir com a comunidade escolar a temática ora abordada, reconhecendo sua importância, sugerindo que os gestores municipais do PBF lhes repassassem informações e orientações sobre o programa, estendendo-as aos pais e alunos do Ensino Médio. Esse, então, foi um encaminhamento que ficou acordado com o Secretário de Assistência Social e Gestão do CadÚnico

e PBF.

Além de impactos econômicos e impactos na educação, a pesquisa também registrou melhorias do PBF na saúde dos estudantes, situação verificada quando se obteve relatos de que esse benefício era usado para comprar medicamentos e óculos para o filho que tem problema de visão e não consegue ler sem usá-los. Situação que prejudica muitas crianças, causando também baixo rendimento escolar e até abandono.

Os dados levantados com as falas dos beneficiários, autores em análise, informações colhidas nas instituições responsáveis pela implementação do PBF e sistemas de dados do Governo forneceram indicadores para uma compreensão do PBF como uma política que trouxe mudanças em vários âmbitos da vida de seus beneficiários, a saber: aumento na renda, a garantia de bens, a melhoria na alimentação, acesso ao crédito, elevação da frequência escolar, dentre outros. Para muitas famílias, o Programa Bolsa Família é, de fato, a única fonte de renda certa, conforme se pode notar tanto nas respostas dos pais, como nas de estudantes e ainda nas falas dos Gestores escolares. Quando se pensa na frase de muitas das mulheres: “o Programa Bolsa Família é tudo para mim”, poderia se perguntar: como estariam vivendo muitas dessas famílias se não tivessem esse benefício?

Buscou-se, então, numa perspectiva de avaliação em política pública em profundidade e contra – hegemonia, analisar o PBF, na visão de vários sujeitos que, de alguma forma, pertencem ao convívio dos beneficiários desse Programa, e então pode-se afirmar o quão profícua foi esta experiência de pesquisa, as trocas de conhecimentos, os diálogos amigáveis e sinceros, as reflexões suscitadas, escutas, e os muitos *insight*¹⁹ que se ouviu.

Na compreensão desta pesquisadora, diante dos altos índices de abandono escolar, constatados na faixa etária dos 15 aos 17 anos, tempo que seria para os adolescentes frequentarem e concluírem a última etapa da educação básica, o Ensino Médio, e que muitos, por necessidade financeira, deixam a escola para buscar se inserir no mercado de trabalho informal e em condições sub-humanas, o valor recebido do PBF é pouco para fazer frente a essa problemática. Essa situação sinaliza para a urgência de elaboração e implementação de políticas públicas sociais efetivas, direcionadas à permanência desses cidadãos na escola e que o trabalho seja outra etapa a ser, também, implementada pela escola, de modo que esta lhe seja geradora de oportunidades de acesso e construção da cidadania.

Enquanto avaliadora do PBF e seus impactos, acrescentaria que essa política implica transformação social, autonomia às mulheres, confrontando toda uma visão hegemônica que afirma que esse benefício exonera os cofres públicos e tem um efeito preguiça sobre seus beneficiários. O PBF tem contribuído, principalmente, com as mulheres chefes do lar, o que lhe confere a característica que o aproxima de uma justiça social e distribuição de renda, principalmente, para os mais pobres e vulneráveis. Ele não garante

¹⁹ Compreensão súbita de alguma coisa ou determinada situação. Uma luz.

tudo, mas pelo menos, garante o básico às famílias.

É notório que o Governo do PT, através do Governo Lula foi responsável pela implantação do PBF, fato que tem reconhecimento tanto em nível local, nacional quanto internacional. Entretanto, a saída deste partido da Presidência da República em 2016, deixou o público coberto por esse Programa um pouco apreensivo com os rumos que tomaria o novo Governo (Michel Temer/MDB).

Daí em diante, pode-se observar que o histórico de crescimento na focalização do PBF vem mostrando um declínio, fato comprovado a partir de 2017, quando já se identificou uma baixa no número de beneficiários atendidos por este Programa, que cobria mais de 14 milhões de família em 2016 e passou a atender pouco mais de 13 milhões de famílias beneficiários, mesmo o Governo anunciando que havia zerado a fila das famílias cadastradas e aptas a receberem o Programa.

Em junho de 2018, o Ministério da Cidadania, antes MDS, através da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, registrou que o PBF atendia 13,7 milhões de famílias. Quanto ao Município de Acaraú, também segue registrando uma queda no número de famílias beneficiárias do PBF, desde 2017.

Pelo exposto, por que esta lógica de política de Estado retrocede em tempos atuais, principalmente, num momento em que o aumento da extrema pobreza e da miséria é anunciado e o Brasil é “ameaçado” a voltar a fazer parte do grupo dos Países listados no Mapa da Fome pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)?

Enfim, mesmo em tempos sombrios, de ventos contrários à democracia e aos direitos dos mais pobres e vulneráveis, o grito deve ser: que todos os governantes, toda política pública, movimentos sociais e religiosos, famílias, instituições de ensino e educadores, se posicionem a favor dos mais pobres, dos invisíveis e destituídos de vozes desta sociedade, instituindo para todos, de fato, o acesso à educação, à saúde, ao pão na mesa e à vida plena.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACARAÚ (CE). **Prefeitura**. 2015. Disponível em:
<http://www.Acaraú.ce.gov.br/historiadoAcaraú.html>. Acesso em: mar. 2015.

ACARAÚ, Secretaria de Assistência Social. **Relatório Programa Bolsa Família**, 2017.

_____. Secretaria de Assistência Social. **Relatório Programa Bolsa Família**. 2019.

AGENCIA BRASIL. **Estudo mostra que 1,3 milhão de jovens de 15 a 17 anos abandonam escola**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-02/13-milhao-de-jovens-entre-15-e-17-anos-abandonam-escola-diz-estudo>, Acesso em 13/05/2017

_____, **Relatório Programa Bolsa Família**. Secretaria de Assistência Social. 2019.

_____. **Cadastro Único e Programa Bolsa Família**. Secretaria de Assistência Social. 2019.

_____. **Conquistas sociais**: Compromisso de um Brasil sem miséria. Brasília, maio de 2016

_____. **Um quarto da população vive com menos de R\$ 387 por mês**. 2018.

Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pob-reza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>. Acesso em 22 de fevereiro de 2019, às 23:03.

ARAÚJO, Nicodemos. **Cidade de Acaraú**: Notas para sua História. 2 ed. Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto, 2005.

ÁRIES, Phillipe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARREGUI, C.; LIMA, V.F.S.de A.; CARNEIRO, A.F. A família enquanto público Alvo do Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord). **O Bolsa Família**: caracterização e problematização de suas dimensões configurativas. 2014.

ARROYO, Miguel, G. O direito à educação e a nova segregação social e racial – tempos insatisfatórios? **Educação em Revista**, Belo Horizonte. |v.31 n.03 p. 15- 47. Julho-Setembro 2015. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

BARROS, R. P. de *et al.* **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro, ago.2006.

BENJAMIN, Cesár. **Prólogo, (Uma certa ideia de Brasil), In: 50 Anos de Formação Econômica do Brasil**: Ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. ARAÚJO, Tarcísio; WEENECK VIANNA, Salvador; MACAMBIRA, Júnior. (Organizadores). Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense. 1990.

_____. **A Miséria do mundo** / sob direção de; com contribuições de A. Accardo ... I et. ai. 17. ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A teoria do ordenamento jurídico**. In: O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. São Paulo: Editora Ícone, 1995.

BRASIL. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decret o/d5209.htm>.

_____. **Decreto nº 4.228 de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm>. Acesso em: 5 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. Lei nº 5.465, de 03 de julho de 1968. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. **Lei nº 5.465 de 3 de Julho de 1968.** Brasília, 4 jul. 1968. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-1968-3-julho-1968-358564-publicacao-original-1-pl.html>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. **Lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03>

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei 9394/1996.

_____. MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Condicionalidades.** <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>, 2019.

_____. **Lei n. 10.172, de 9/1/2001.** Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.** Brasília: IBGE, 2011.

_____. **Plano Brasil Sem Miséria - 2011/2014**, Caderno de Resultados. Jan. 2015.

_____. **Plano Nacional de Educação Nacional -2014 a 2014 - Lei nº 13.005/2014.**

Disponível em:

<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>: Acesso em 20/06/2019.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

_____. **Portaria n.251, de 12 de dezembro de 2012.** Regulamenta a gestão das condicionalidades do programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS n. 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012c.

_____. **Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação**, por meio da Lei 10.219 de 11 de abril de 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os três ciclos da sociedade e do estado.** Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP. TEXTO PARA DISCUSSÃO 308 • ABRIL DE 2012. (Versão de 5 de março de 2012)

CAMARGO, José Márcio. **Pobreza e garantia de renda.** Folha de São Paulo, 26 dez.1991.

_____. **Os miseráveis 2.** Folha de São Paulo, 18 maio.1995.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**: Sumário executivo / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2014.

CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania** / organizadores: – Brasília: Ipea, 2013

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do estado no desenvolvimento recente do nordeste**. – Natal, (RN): EDUFRN – Editora da UFRN, 2008.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **A centralidade da família no Programa Bolsa Família**: análise referenciada no programa em São Luís. Tese de Doutorado. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2010.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: Um olhar Crítico sobre a América Latina no Século XXI. **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fernando José Pires Sousa (Org). Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 171 a 2010.

_____, Alba Maria Pinho de. GUERRA, Eliana Costa. **O Brasil no Século XXI nos circuitos da crise do capital**: o modelo brasileiro de Ajuste no foco da crítica. IN: R. Pol. Públ., São Luís, V. 19, N. 1, P. 41-60, Jan./Jun. 2015.

CEARÁ, **Relatórios de Resultados Finais**. 3ª Coordenadoria Regional de Educação de Acaraú – 3ª CREDE, 2016.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A Política Regional do Governo Lula (2003-2010). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas/Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

COSTA, Valeriano. **Políticas Públicas no Brasil: Uma Agenda de Pesquisas**. Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga e XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**: Sumário executivo / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2014

ESTENSSORO, Luis. **Estados e Políticas Públicas no Brasil**: Questões Pendentes. 2011.

FERNÁNDEZ SOTO, S. La política social y la recomposicion material del consenso. La centralidade de los Programas de Transferência de Renta Condicionada. El caso argentino. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 113, p.53-85, jan./mar. 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: Saberes necessários à prática educativa. -São Paulo: Paz e Terra, 1996.(Coleção Leitura).

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global, 2003.

FURTADO, Celso. **Para onde caminhamos?** Jornal do Brasil. Artigo publicado na edição de 22 de novembro de 2004

_____. **Formação Econômica do Brasil.** 32 Edição. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 2005.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão crítica ao liberalismo em educação**, Editora Voze, 6ª edição, 2013 (organizador).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; VISCARDI, Pedro Ribeiro. **Meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Bolsa Família na ótica da avaliação em profundidade.** IN: **O Social em Questão** - Ano XIX - nº 36 – 2016. (p. 215-238).

GUTIÉRREZ, Gustavo. **Teologia da Libertação – Perspectivas.** Lima: CEP, 1971. HARIS, D. **Justifying State Welfare.** Oxford: Blackwell, 1987.

HOFFMAN, Rodolfo. Transferência de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, Teresa; NERI, Marcelo Cortês. (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Acaraú Ceará – CE. Histórico Os primeiros habitantes, fundadores do ...
biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/ceara/acarau.pdf, 2019

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004:** aspectos complementares de educação e transferência de renda de programas sociais. Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICAS APLICADAS IPEA. **Mudanças Recentes na Pobreza Brasileira.** Comunicado do Ipea - 2011 - Setembro - nº 111.

INSTITUTO UNIBANCO (Brasil). Instituto Unibanco (Org.). Acesso ao Ensino Médio melhora, mas níveis de aprendizado são preocupantes. **Aprendizagem em Foco**, São Paulo, n. 2, p.1-5, nov. 2015. Quinzenal. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Aprendizagem_em_foco-n.02.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Quem são os Jovens Fora da Escola.** In: Boletim Gestão, Nº 5 - fev.2016. Disponível: <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/5/>. Acesso em maio de 2019.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Anuário estatístico do Ceará 2004.** Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/2004>. Acesso em maio de 2018

_____. **Anuário Estatístico do Ceará 2017. Qualidade de Vida.** Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2017/index.htm>. Acesso em fevereiro de 2019.

_____. **Indicadores Econômicos do Ceará – 2016.** Fortaleza –CE. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp->

_____. **Indicadores Econômicos do Ceará 2017**. IPECE, 2017 - Fortaleza – CE.
https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2019/02/Indicadores_Economicos_2013_a_2017.pdf. Acesso em 21.02.2019.

JACCOUD, L. B. Proteção social no Brasil: debates e desafios. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009.

JESUS, Andreia Cristina Santos de. **O Programa Bolsa Família: impactos econômicos, socioculturais e políticos em pequenos e médios municípios do Rio Grande do Norte/Brasil**. Tese de Doutorado. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011.

LEJANO, Raul P...1961. – **Parâmetros para Análise de Políticas**: a fusão de texto e contexto; tradução de Letícia Heineck Adriani.- Campinas, SP: Arte escrita, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos / coordenação Selma Garrido Pimenta).

LÖWY, Michael. **A guerra dos deuses: Religião e Política na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

Karl Marx, Friedrich Engels, ***Sur la religion (SR)***, Paris, Éditions Sociales, 1960, p. 42.

WEBER, Max. **História Econômica**. Demolição da história social e econômica universal . 1923.

MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas Focalizados de Transferências de Renda no Brasil**: contribuições para o debate. Texto para discussão, n. 1283, jun. 2007. Disponível em: www.ipea.gov.br.

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social. **Bolsa Família chega a 225 mil novas famílias em janeiro**. Publicado em 18/01/2018 às 12h21.<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/janeiro/bolsa-familia-chega-a-225-mil-novas-familias-em-janeiro>. Acesso em 28/01/2018.

_____. Relatório do Bolsa Família e Cadastro único. 2019.

MINAYO, Cecília de Sousa. (ORG.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 28. - Ed. Petrópolis, Vozes: Rio de Janeiro, 2002.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar**. In: SALES, Mione Apolinário et al. Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MIOTO, R. C. T; SILVA, M. J. da; SILVA, S. .M. M. da. **A relevância da família no atual contexto das políticas públicas**: a política de assistência social e a política antidrogas. Revista de Políticas Públicas, vol.11, n.2, p.197-220, jul. –dez.2007.

NARAYAN, D. et al. ***Voices of the poor. Can Anyone Hear Us?*** Oxford: University Press, 2000.

O POVO. **Com taxa de 6,6%, evasão escolar na rede estadual é a menor em 10 anos.** DISPONÍVEL EM:
<https://www.opovo.com.br/jornal/cidades/2018/04/taxa-de-evasao-escolar-na-rede-estadual-e-a-menor-em-dez-anos.html>, acesso em 22/06/2019.

OXFAM BRASIL. **País estagnado:** Um Retrato das Desigualdades Brasileiras. www.oxfam.org.br 2018. Disponível em:
https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Leticia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na busca da superação da Pobreza Extrema. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania:** Sumário executivo / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2014.

PAOLI, Maria Celia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais no Brasil Contemporâneo. **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos.** Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (Org) Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 103-148.

PEREIRA, Maria Eunice Damasceno; SOUSA, Salvina de Maria Pastor Santos; VIEIRA, Margarete Cutrim. O Processo de Gestão do Programa Bolsa Família. IN: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord). **O Bolsa Família: Verso e Reverso.** – Campinas; Papel Social, 2016.

PINTO, N.G.M; CORONEL, D.A; BENDER, R. (2015). **O programa bolsa família de 2004 a 2010:** efeitos do desenvolvimento regional no Brasil e em suas regiões. Qualit@s Revista Eletrônica. Vol.17. nº1.

REDE BRASIL. **BOLSA FAMÍLIA.** Boletim do Ipea destaca aumento da pobreza extrema no país. Redação, RBA publicado 16/07/2015 às 18h27, última modificação 16/07/2015 às 19h00. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2015/07/boletim-do-ipea-lancado-hoje-destaca-a-umento-da-pobreza-extrema-no-pais-5751.html> em 31/10/2017 às 15 h e 29 min.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. – 2.ed. –São Paulo: Editora, Unesp, 2014.

RIBEIRO, Darcy. **O povo Brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 7-15

_____. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios.** CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 16, março 2011 www.cchla.ufpb.br/caos.

RIOS. Lucivan. **Acaraú para Recordar.** Disponível em <http://acarauprerecordar.blogspot.com/> Acesso em fevereiro de 2019.

ROMANNELLI, Geraldo. **Autoridade e poder na família.** In: _____. A família contemporânea em debate. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista de direitos humanos**. Cortez Editora, 2013. 167p.
- SANTOS, Maria Auxiliadora Ferreira dos. **Outra banda: lugar de quem?** Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Rio Claro : 2013
- SANTIAGO, Eduardo Girão. **Brasilidades: ensaios econômicos**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016.
- SEDUC. **Relatórios de Resultados**. Secretaria de Educação do Ceará, 2017.
- SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório Programa Bolsa Família**, Acaraú, 2017.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ(SEDUC). **Censo Escolar, 2017**. Fortaleza, 2018.
- SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do Lulismo**. Novos estudos 85 !! Cebrap, novembro 2009.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2ª Edição ampliada. São Paulo: Veras Editora; São Luiz, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e das políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), 2013.
- _____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008, p. 89 a 177.
- _____. **O Mito e Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina**: um estudo comparado de Programas de Transferência de Renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016.
- _____. **O Bolsa Família: Verso e Reverso**. (Coord). – Campinas; Papel Social, 2016.
- _____. **O Mito e Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina**: um estudo comparado de Programas de Transferência de Renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. – 2 ed.- São Paulo: Cortez, 2014.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. CARNEIRO, A. Condicionalidades no Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord). **O Bolsa Família: caracterização e problematização de suas dimensões configurativas**. 2014.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; ARREGUI, Carola; YAZBEK, Maria Carmelita. Mapeando e analisando possíveis impactos do Bolsa Família. **O Bolsa Família: Verso e Reverso**. (Coord). – Campinas; Papel Social, 2016.
- SILVA, *et al.* A Família Enquanto Público Alvo do Bolsa Família. **O Bolsa Família: Verso e Reverso**. (Coord). – Campinas; Papel Social, 2016.
- SILVA, Eduardo e REIS, J. J. **Negociação e conflito**. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do Lulismo**. Novos estudos 85 !! Cebrap, novembro 2009.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países**. *IPCevaluationnote*, n. 1, dez. 2007.

SOARES, F.V. et al. **Programas de Transferência de rendas no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza**. Brasília, 2006.

SOUSA, Fernando J. Pires de. **As Teorias da Economia Internacional**. Curso Economia – Disciplina: Economia Internacional – Notas-de-Aula. Universidade Federal do Ceará – DTE/FEAAC (S/D).

_____. **Pobreza e Proteção Social: uma luta premente na conjuntura brasileira atual**. Observatório de Políticas Pública-OPP. Fortaleza: UFC, Setembro, 2013.

_____. Fernando José Pires de. e NOISEUX, Yanick [organizadores]. **Trabalho, desenvolvimento e pobreza no mundo globalizado: abordagens teórico-empíricas e comparações Brasil-Canadá**. – Fortaleza: Edições UFC, 2016.

SOUZA. Raimundo Nonato Rodrigues de. FUNES, Eurípedes Antonio. **Negros no Sertão do Acaraú no Século XVIII - XIX (1709-1822)**. II Simpósio De História Do Maranhão Oitocentista. Universidade Estadual Do Maranhão -UEMA07 A 10 De Junho De 2011.

SPOSATI, Adaílza. **Estudo da capacidade protetiva das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda em regiões periféricas metropolitanas**. Brasília: MDS, 2011.

SUÁREZ, Mireya; TEIXEIRA, Marlene (Coords). **O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público**. Brasília: AGENDE/NEPEM/UnB, 2006.

VILHENA, Luís dos Santos. **Cartas de Vilhenas**. Notícias Soteropolitana e Brasília. Vol. II. Salvador: Imprensa Oficial do Estado da Bahia, 1922.

REALIZAÇÃO:

Aurum
EDITORA

CNPJ: 589029480001-12
contato@aurumeditora.com
(41) 98792-9544
Curitiba - Paraná
www.aurumeditora.com