Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Juliane Leite Ferreira e Figueiredo

Programa Bolsa Família e educação em Montes Claros-MG: olhar de mãe e visão docente

Rio de Janeiro

2016

Juliane Leite Ferreira e Figueiredo

Programa Bolsa Família e educação em Montes Claros-MG: olhar de mãe e visão docente

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profª. Drª. Sandra Maria Corrêa de Sá Carneiro

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

F475 Figueiredo, Juliane Leite Ferreira e
Programa Bolsa Família e educação em Montes Claros - MG: olhar de mãe e visão docente / Juliane Leite Ferreira e Figueiredo. – 2016.
236f.

Orientador: Sandra Maria Corrêa de Sá Carneiro.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais.
Bibliografia.

1. Programa Bolsa Família(Brasil) – Montes Claros (MG) – Teses. 2. Políticas públicas - Montes Claros (MG) – Teses. 3. Educação e Estado – Montes Claros (MG) – Teses. I. Carneiro, Sandra de Sá. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 336.1/.5(815.1)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte

_____ _____

Assinatura Data

Juliane Leite Ferreira e Figueiredo

Programa Bolsa Família e educação em Montes Claros-MG:

olhar de mãe e visão docente

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do ICS/UERJ como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em 29 de abril de 2016.

Banca examinadora:

_____

Drª. Sandra Maria Correa de Sá Carneiro (Orientadora)
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

_____

Drª. Maria Josefina Gabriel Sant'Anna
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

_____

Dr. Doriam Luis Borges de Melo
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

_____

Drª. Felícia Pincanço
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais - UFRJ

_____

Drª. Maria da Luz Alves Ferreira
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - UNIMONTES

Rio de Janeiro

2016

Estamos em luta pela igualdade e para amortecer por todos os meios as vergonhas sociais. Temos que aplicar políticas fiscais que ajudem a repartir — ainda que seja uma parte do excedente — em favor dos desfavorecidos. Os setores proprietários dizem que não se deve dar o peixe, mas ensinar as pessoas a pescar; mas quando destroçamos seu barco, roubamos sua vara e tiramos seus anzóis, é preciso começar dando-lhes o peixe. *PEPE MUJICA, 2013*

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe de fato uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável. *SEN, 2000, p. 26*

Encontrei hoje nas ruas, separadamente, dois amigos meus que se haviam zangado um com o outro. Cada um contou a narrativa de por que se haviam zangado. Cada um me disse a verdade. Cada um me contou as suas razões. Ambos tinham razão. Não era que um via uma coisa e outro outra, ou que um via um lado das coisas e outro um outro lado diferente. Não: cada um via as coisas exatamente como se haviam passado, cada um as via com um critério idêntico ao do outro, mas cada um via uma coisa diferente, e cada um, portanto, tinha razão. Fiquei confuso desta dupla existência da verdade. *FERNANDO PESSOA - notas soltas*

DEDICATÓRIA

À Querida Professora e Orientadora Drª. Sandra Maria Corrêa de Sá Carneiro por sua sensibilidade, parceria certeira, competência ética e humana. O nosso encontro me representou o aprendizado de uma vida!

Aos fiéis depositários de confiança e coragem, os parceiros da Banca de Qualificação e Defesa, os Doutores Doriam Luís Borges de Melo e Felícia Picanço e Masé Gabriel Sant'Anna.

À Coordenadora institucional do DINTER UERJ/ Unimontes, a incansável e iluminada Profª. Maria da Luz Ferreira. Sonhadora visionária, guerreira valente e idealista.

À querida e saudosa colega de Doutorado Maria Aparecida Oliveira que foi defender e viver sua Tese em outro plano. R.I.P, minha querida!

À minha/nossa inesquecível Tia Marluce, o melhor livro que já li. Referência de maestria na arte da doação, na busca de uma liga familiar e no questionamento sobre a fragilidade do impossível. Nossa inspiração, cuidado, amor exigente e confiança, sempre presente. R.I.P, Marlugram!

Considerando as condições em que este trabalho foi realizado, o correto seria dedicá-lo, ainda, à persistência, à dedicação e a renúncia. Dedico-o, assim, também a mim mesma que em muitos momentos personifiquei estes sentimentos. Nesta menção dedico aos meus filhos, parte boa de mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS!

À Maria, mulher, usufrutuária do maior ‘Bem Divino’, Mãe do maior Educador de todos os tempos. Fiel beneficiária que com maestria e sapiência, humildade criadora e companheirismo inabalável administrou as condicionalidades impostas na educação e cuidados do nosso Mestre maior!

Agradeço à minha mãe Dª. Terezinha, por sua presença, dedicação e imensurável amor; ao admirado e saudoso Pai, Sr. Geraldo, que nos ilumina, acompanha e guarda nesta trajetória terrena.

Aos meus amados filhos Maria Fernanda, Paulo Eduardo e Anna Júlia. Ao querido esposo Carlinhos, companheiro amigo. Aos meus irmãos Léo e Duda e demais familiares amados. À nossa “grande família” e amigos íntimos, pelo entendimento e doçura com que compreenderam e suportaram minhas ausências.

Agradeço à maravilhosa equipe do PPCIS- UERJ, ao corpo docente que nos brindou com conhecimentos e sapiência na construção de nossas diretrizes e bases de trabalho. Agradeço aos secretários Sônia Chaves Costa, Wagner Aguiar de Souza pela competência, organização e apoio incondicional às nossas demandas.

Agradeço a todos os professores que passaram por este curso, a saber, os ilustres Doutores Bernardo Medeiros Ferreira da Silva, Cecília Loreto Mariz, Clarice Ehlers Peixoto, Dario de Sousa e Silva Filho, Doriam Luis Borges de Melo, Helena Maria Bomeny Garchet, Lia De Mattos Rocha, Luiz Eduardo Soares, Marcia Silva Pereira Leite, Maria Claudia Pereira Coelho, Maria Josefina Gabriel Sant' Anna, Paulo Mesquita D´Avila Filho, Ronaldo Oliveira de Castro, Rosane Manhães Prado, Sandra Maria de Sá Carneiro, os quais ouso reverenciar na pessoa da nossa primeira Professora neste curso, um Ser que nos chegou e deixou sob forma de luz intensa (como a luz dos seus olhos), nossa querida Clara Cristina Jost Mafra! Clara Mafra nos encantou e encantou-se de vez, deixando seu marco de profissionalismo, competência e seriedade acadêmica. A Doutora Clarinha Mafra abriu nosso percurso neste Programa que se consolida como Projeto fundamental na construção de Cientistas Sociais comprometidos com o local e o universal. A você, moça bonita, que tanto nos encantou, nosso profundo sentimento de gratidão, respeito, apreço e admiração! Agradeço aos parceiros da Banca de Qualificação, os Doutores Doriam Luís Borges de Melo e Felícia Picanço.

Agradeço a dedicação e cuidado da Coordenação do nosso Curso nas mãos das queridas Professoras Maria Josefina Gabriel Sant'Anna, a competente Masé, e posteriormente aos coordenadores que a seguiram, Professora Sandra Sá, Prof. Bernardo Medeiros e Prof. João Trajano. Agradeço à Coordenadora institucional na Unimontes, a incansável idealista e visionária Maria da Luz Ferreira que foi norte, baluarte e LUZ nesta trajetória.

Agradeço aos colegas de curso pelas amizades e parcerias construídas. A vocês, queridos colegas, Alexandre Rocha Machado, Aurenice da Mota Teixeira, Elton Dias Xavier, Letícia Freire, Leni Maria Pereira Silva, Marco Antônio Caldeira Neves, Maria Patrícia da Silva, Maria Railma Alves e Zilmar Santos Cardoso, muito obrigada por cada momento compartilhado, usufruído e conquistado. Tê-los por perto, na condição de colegas acadêmicos me "remoçou", revigorou a alma e me fez usufrutuária de momentos só nossos, inesquecíveis de singela eternidade. Agradeço-os com toda alegria de minha alma na pessoa daquela que presente em quase todas as etapas deste Curso agora nos espia e conforta sob forma de LUZ! R.I.P, Maria Aparecida de Oliveira!

Agradeço ao apoio fundamental concedido pelas Agências de Fomento FAPEMIG e CAPES que sustentaram a viabilização deste Curso e da nossa participação. Obrigada por investir em nosso sonho de parceiros no desenvolvimento humano e social.

Agradeço às queridas companheiras de profissão, às muitas colegas professoras, às especialistas e suas equipes pedagógicas, aos servidores técnico-administrativos das Escolas Municipais, bem como aos gestores escolares e membros da Secretaria Municipal de Educação de Montes Claros. Agradeço-as por cada apoio individual nas pessoas de duas educadoras fundamentais neste trabalho, a Profª. Drª. Úrsula Lélis e Profª. Karine Sousa Ramos Leite. Também, em uma menção especialmente importante, com gratidão e aprendizado, agradeço às mães beneficiárias entrevistadas, por tudo que nos ensinaram ao se revelarem, de forma generosa e aberta, falando sobre seus caminhos, dificuldades, sonhos e realizações.

Enfim, agradeço a todos que nos presentearam com sua solidariedade, quer participando das investigações, expondo-nos suas histórias, suas concepções de sociedade e angústias existenciais, aos que nos auxiliaram em leituras críticas, questionamentos, revisões, incentivando, enfim, contribuindo para que este trabalho se concretizasse.

Na impossibilidade de nomear toda minha gratidão, agradeço ao apoio dos queridos amigos e todos os demais que sabem estar sendo contemplados neste agradecimento, o meu eterno reconhecimento e parceria infinita. Muito obrigada, JULIANE.

RESUMO

FIGUEIREDO, J. L. F. *Programa Bolsa Família e educação em Montes Claros: Olhar de mãe e visão docente*. 2016. 236 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

As discussões brasileiras sobre a pobreza e a desigualdade se intensificaram, consideravelmente, após a adoção dos programas de transferência de renda. No entanto, os efeitos e as relações destes programas sobre a educação dos beneficiários ainda merecem novas imersões e, as evidências empíricas iniciais podem comprometer consideravelmente os caminhos do sistema de proteção social brasileiro. A presente tese buscou analisar o Programa Bolsa Família em sua recepção social e abrangência no tocante aos seus aspectos estruturais, impacto de caráter financeiro redistributivo e primordialmente em seu impacto sobre o rendimento escolar. Vários autores subsidiaram as análises aqui empreendidas, entre outros, IVO (2011), SEN (2000, 2000a), SCHONS (2007), RAWLS (2000, 2000a, 2002) SILVA, YASBEK e GIONANNI (2004), REGO E PINZANI (2013), KLIKSBERG (2001), com os quais se procurou dialogar. O tema em questão revela nossa percepção atual sobre a necessária avaliação de um Programa que tem um pouco mais de uma década de implantação. Entendemos que esse estudo se relaciona e contribui com a literatura em duas direções. A primeira se refere ao percurso e avaliações dos impactos dos programas de transferência condicionada de renda do global à uma região específica do interior mineiro. Vimos que o PBF possui impacto sobre a frequência escolar, porém, sobre proficiência ou desempenho escolar é uma questão em aberto. A segunda direção se refere à busca de subjetividades e ideologias que podem afetar a proficiência das crianças e qualidade do ensino. Buscamos explicações através da interpretação de dados sistêmicos sobre a realidade sócio-econômica e educacional do Norte de Minas na última década e, da análise das percepções dos agentes de ponta nesse processo: mães e docentes atuantes nos anos iniciais da educação básica da rede pública de Montes Claros- MG. Isto nos permitiu a compreensão de diferentes visões sobre o programa analisado. Nossos resultados indicam que as condicionalidades do Programa, embora não diretamente, podem ser instrumentos capazes de proporcionar a cidadãos de mais baixa renda a busca dos seus direitos. Além disso, sem ter a pretensão finalista, favorecem-nos uma leitura multifocal sobre a significância e espacialidade do Programa Bolsa Família, o que nos permite oferecer à sociedade uma das imagens de uma realidade marcada por estigmas e contradições.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Políticas Sociais. Pobreza. Educação.

ABSTRACT

FIGUEIREDO, J. L. F. *Bolsa Família program and education at Montes Claros- MG: Mother´s sight and teacher´s vision*. 2016. 236 p. Tesis (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Discussions on poverty and inequality have been intensified considerably in Brazil after the adoption of income transfer programs. However, the effects and relationships of these programs on the education of beneficiaries still deserve new immersions and the initial empirical evidence can jeopardize considerably the ways of the Brazilian social protection system. This thesis seeks to analyze the Bolsa Família Program in its social reception and coverage with regard to their structural, impact of redistributive financial nature and primarily in its impact on school performance. Several authors have subsidized the analysis here undertaken, among others, IVO (2011), SEN (2000, 2000a), SCHONS (2007), Rawls (2000, 2000a, 2002) SILVA, Yasbek and GIONANNI (2004), REGO E PINZANI (2013) KLIKSBERG (2001), with which it sought dialogue. The issue in question reveals our current perception of the necessary evaluation of a program that has a little more than a decade of implementation. We believe that this study relates and contributes to the literature in two directions. The first concerns the progress and impact evaluations of conditional transfer programs of global income to a specific region of the mining interior. We have seen that the PBF has impact on school attendance, however, about proficiency or school performance is an open question. The second direction concerns the search subjectivities and ideologies that can affect the proficiency of children and quality of education. We seek explanations by interpreting systemic data on the socio-economic and educational reality of the North Minas Gerais in the last decade, and the analysis of the perceptions of the leading actors in this process: mothers and active teachers in the early years of basic education from public Montes Claros- MG. This allowed us to understand different views of the analyzed program. Our results indicate that the conditionalities of the program, though not directly, can be instruments to provide lower-income citizens seeking redress. Moreover, without the pretension finalist favor us a multifocal reading on the significance and spatiality of the Bolsa Família Program, which allows us to offer to the society of the images of a reality marked by stigma and contradictions.

Keywords: Bolsa Família Program. Social policies. Poverty. Education.

ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CadBes	Cadastro do Bolsa Escola
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEALE	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita-UFMG
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEIB	Comissão Executiva Interministerial /Casa Civil da Presidência da República
CFB	Constituição Federal Brasileira
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPT	Educação para Todos
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDF	Índice de Desenvolvimento Familiar
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB:	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NIS:	Número de Identificação Social
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
OMC:	Organização Mundial do Comércio
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI:	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPE	Programa Nacional Primeiro Emprego
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
Pronaf	Programa Nacional de Atendimento da Agricultura Familiar
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica– SAEB
SBPS	Sistema Brasileiro de Proteção Social
Sedese/MG	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
Sibec	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIMAVE	Sistema mineiro de avaliação escolar
Sinpas	Sistema Nacional de Previdência Social
Sisvan	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUAS:	Sistema Único da Assistência Social
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
Unicef	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
Unimontes	Universidade Estadual de Montes Claros

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Escala de proficiência do SAEB..... 128

Tabela 2 - Distribuição da taxa média de analfabetismo Minas Gerais – 2010..... 135

Tabela 3 - Famílias beneficiárias do PBF em Montes Claros – MG..... 136

Tabela 4 - Acompanhamento de condicionalidades - Montes Claros – MG..... 137

Tabela 5 - Condicionalidade da educação em Montes Claros..... 141

Figura 1 - IDEB – Brasil..... 142

Gráfico 1 - Taxa de alfabetização 2010 - 3º Ano do Ensino Fundamental..... 143

Gráfico 2- Evolução do IDEB - Anos Iniciais- Minas Gerais – 2013..... 144

Gráfico 3 - Evolução do IDEB - Anos Finais- Montes Claros – 2013..... 145

Figura 2 - Evolução do IDEB - Português – 2013..... 146

Figura 3 - Evolução do IDEB - Matemática – 2013..... 147

Tabela 6 - Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais na rede pública de Montes Claros – MG..... 148

Tabela 7 - Rendimento e Abandono em Escolas Municipais de Montes Claros – Anos Iniciais – INEP..... 148

Gráfico 4 - Número de crianças fora da escola em Montes Claro s – MG..... 149

Gráfico 5 - Comparativo mineiro - Avaliação do IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental..... 149

Gráfico 6 - Comparativo mineiro - Avaliação do IDEB nos Anos Finais do Ensino Fundamental..... 151

Tabela 8 - Situação Funcional dos professores entrevistados..... 154

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	**MAPEAMENTO DO DEBATE TEÓRICO-SOCIAL**.....	30
1.1	**Questão Social & Teoria da Justiça**.....	31
1.2	**Vozes da Pobreza**.....	40
1.3	**O Debate sobre Questão Social e Pobreza nos Programas de Transferência Condicionada de Renda**.....	46
2	**PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA**.....	59
2.1	**Políticas de Proteção Social e Transferência de Renda**.....	59
2.2	**Sistema Brasileiro de Proteção Social e Programas de Transferência de Renda**.....	64
2.3	**Breve Histórico da Transferência Condicionada de Renda no Brasil**.....	68
2.4	**Programa Bolsa Família**.....	75
2.4.1	Conceitualizações Iniciais e Características do PBF.....	75
2.5	**Considerações sobre o PBF**.....	85
3	**EDUCAÇÃO: IDEAIS, BASES LEGAIS, ACORDOS MUNDIAIS E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO**.....	93
3.1	**Notas Pedagógicas a quem de Direito: Teixeira, Ribeiro e Freire**.....	96
3.2	**Uma Educação para Todos**.....	108
3.3	**Educação na Legislação Brasileira Atual**.....	116
3.4	**Transferências Condicionadas de Renda e Impacto em Educação**.....	120
3.5	**Avaliações Sistêmicas e Acompanhamento Educacional**.....	125
4	**MONTES CLAROS: PERCEPÇÕES DOCENTES E OLHARES MATERNOS AO PBF**.....	130
4.1	**Situando a Pesquisa de Campo: Montes Claros – MG**.....	130
4.1.2	Cenário Educacional de Montes Claros: Acompanhamento de Frequência e Desempenho Escolar.....	139
4.2	**Considerações de Mães e Docentes sobre o Programa Bolsa Família**.....	155
4.2.1	Conhecimentos Conceituais de Docentes sobre o Programa.....	156
4.2.2	Ponderações Docentes sobre Frequência e Evasão.....	158
4.2.3	Relação entre o PBF e Desempenho Escolar - Visão Docente.....	161

4.2.4 Proposta de Criação de Nova Condicionalidade..... 164
4.2.5 Comportamento das Famílias e Condições de Vida dos Alunos - Visão docente..... 166
4.3 **Ponderações Maternas ao Bolsa Família**..... 170
4.3.1 Subjetividades de Mães Acerca da Pobreza e Direitos Sociais..... 171
4.3.2 Ponderações Maternas que Envolvem o Tema do Trabalho Infantil..... 174
4.3.3 Considerações sobre o PBF como Política de um Governo Específico 177
4.3.4 Empoderamento Feminino e Aumento de Bem-Estar..... 179
4.3.5 Sonho de Mãe: Porta de Saída..... 183
CONSIDERAÇÕES FINAIS 187
REFERÊNCIAS 193
ANEXO A - Roteiro de questionário - professores 204
ANEXO B - Roteiro de entrevista com mães 206
ANEXO C - Ficha de termo de consentimento 208
ANEXO D - Relatório cumprimento de metas PBF..... 209
ANEXO E - Montes Claros nas avaliações institucionais..... 213
ANEXO F - Taxa de rendimento 2014 - Estados do Brasil 214
ANEXO G - Dados do Norte de Minas no comparativo mineiro..... 215
ANEXO H - Notas bibliográficas..... 234

INTRODUÇÃO

Da gênese à construção de um olhar

> "Ver está implicado ao sentido físico da visão. Costumamos, todavia, usar a expressão olhar para afirmar uma outra complexidade do ver. Quando chamo alguém para olhar algo espero dele uma atenção estética, demorada e contemplativa, enquanto ao esperar que alguém veja algo, a expectativa se dirige à visualização, ainda que curiosa, sem que se espere dele o aspecto contemplativo. Ver é reto, olhar é sinuoso. Ver é sintético, olhar é analítico. Ver é imediato, olhar é mediado. A imediaticidade do ver torna-o um evento objetivo. Vê-se um fantasma, mas não se olha um fantasma. Vemos televisão, enquanto olhamos uma paisagem, uma pintura." (MÁRCIA TIBURI, 2005[1]).

O presente trabalho, intitulado "**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESEMPENHO ESCOLAR:** PERCEPÇÕES DE MÃES E DE DOCENTES EM MONTES CLAROS-MG" buscou entender as implicações do Programa Bolsa Família (PBF) no desenvolvimento escolar de crianças na rede municipal de Montes Claros- MG, por meio das percepções, das considerações e dos relatos de mães e alfabetizadores dos anos Iniciais da Educação Básica. Assim, procurou compreender como as reflexões subjetivas sobre vivências, atitudes e transformações engendram conhecimentos a serviço de maior esclarecimento ao tema em questão.

As discussões brasileiras sobre a Pobreza, Justiça Social e Desigualdade também se intensificaram, consideravelmente, após a adoção dos programas de transferência de renda, mas as avaliações de impacto dos programas de transferência de renda sobre a Educação dos beneficiários brasileiros apresentam campos de análises ainda não cobertos com estudos mais focados em grandes centros, que não abrangem contextos específicos do interior brasileiro merecendo imersões mais pontuais.

Os Programas não contributivos de renda mínima são relativamente recentes no combate à pobreza no Brasil e consistem, basicamente, no repasse direto de recursos em dinheiro para famílias consideradas pobres e extremamente pobres. O PBF tem por objetivo reduzir a pobreza e as desigualdades existentes, por meio da transferência de recursos

---

[1]Artigo originalmente publicado pelo Jornal do Margs, edição 103 (setembro/outubro). Disponível em: <http://www.artenaescola.org.br/pesquise_artigos>. Acesso em: fev. 2016.

monetários para as famílias que vivem em estado de extrema pobreza, conferindo a estas camadas uma capacidade de consumir em bases regulares. Propõe-se, também, a *combater a transmissão de pobreza entre gerações*. Requisita ainda o cumprimento de condicionalidades em Educação e Saúde, tais como frequência escolar, vacinação e realização de exames pré-natal, como componente obrigatório para a obtenção de recursos por parte dos beneficiários.

O debate sobre esse modelo de política social com transferência de renda alinhada com condicionalidades, por ser relativamente recente no país, produziu informações válidas, mas que, em pouco mais de uma década, ainda merecem aprofundamentos diversificados e afinamentos com realidades locais e específicas. Em geral, as discussões estão mais direcionadas ao formato da política de transferência de renda do que aos efeitos socioeconômicos produzidos por ela.

Na academia, o debate em torno da qualidade da educação vem se avolumando nos últimos anos, uma vez que as pesquisas ampliam as discussões e aprofundam os conhecimentos sobre metodologias e práticas de avaliações da educação. No entanto, faz-se necessário o aprimoramento da escuta aos agentes educativos em sua ponta, proporcionando um ciclo que gere a construção e acordo de resultados ao benefício da Educação. Avaliar políticas e programas sociais tem sido um grande desafio para os governos e a sociedade civil como um todo, na medida em que seus diferentes aspectos devem ser considerados e refletidos na ação política. Além disso, todas as suas etapas devem ser incluídas, tal como um processo, desde o planejamento e a execução até o término previsto das atividades propostas. É necessária uma avaliação que reflita não apenas os caminhos da eficiência e da eficácia, mas também, aponte para as principais dificuldades contemplando, de alguma maneira, o público beneficiário, pois só assim será maior a probabilidade de as políticas e os programas alcançarem os objetivos propostos, induzindo à qualidade de vida e bem-estar social. Neste sentido, o nosso investimento no tema remete às percepções dos beneficiários em sua ponta, buscando verificar como recebem estas propostas, qual o ponto de vista destes agentes, no caso, as mães e professores.

A tese discute o PBF, entendido como a principal ação de transferência de renda direta do Brasil e sua relação com o desempenho escolar dos alunos matriculados no ensino fundamental em dez escolas públicas pertencente à rede Estadual de ensino na cidade de Montes Claros. A presente investigação foi sendo construída a partir da focalização em um dos pressupostos do PBF que, entre outros, diz respeito ao acesso aos serviços públicos da educação. Nessa perspectiva, compreendemos que essa política pública visa atenuar a pobreza

intergeracional, bem como elevar os níveis de escolaridade das famílias beneficiárias. O estudo buscou assim compreender em que medida o PBF tem contribuído para melhoria do desempenho escolar dos alunos, a partir da percepção das mães das famílias beneficiárias e dos professores que recebem os alunos que participam do programa.

O que motivou este estudo foi o fato de considerarmos que um dos graves problemas da educação brasileira é o baixo desempenho escolar devido, principalmente, às dificuldades socioeconômicas das famílias. Por isso, a ideia de discutir o impacto do Programa Bolsa Família, no processo de escolarização dos alunos do ensino fundamental, deve-se à perspectiva estabelecida pelo programa quanto ao direito à educação, uma vez que a intenção dessa ação social é aumentar a renda das famílias beneficiárias para possibilitar a permanência dos alunos na escola.

Este trabalho se propôs a avançar algumas reflexões sobre o PBF e seu objetivo de combate à pobreza, analisando-o como integrante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Na gestão, governos buscam soluções variadas para melhorar a qualidade, e por vezes, não consideram a multiplicidade social, cultural e econômica das diferentes regiões do país. Nestes termos, o PBF se constitui em importante objeto para análise da relação entre políticas de redistribuição de renda ou diminuição da pobreza e a melhoria da qualidade do ensino, pois o programa vincula o benefício à frequência das crianças da família na escola.

O tema em questão revela nossa percepção atual sobre necessárias ponderações a um programa após sua primeira década de implantação. Buscamos a explicitação através de dados e consultas pessoais sobre as implicações principais do PBF numa realidade marcada por estigmas e contradições. Quando se fala em implicação, pressupõe-se efeito sobre alguma coisa. Dentre as diversas dimensões que compõem essa temática, optamos por pesquisar um elemento fundamental: as implicações do PBF no processo escolarização a que se encontram diretamente relacionadas pela avaliação, percepção e análise dos professores e mães beneficiárias, atores-chave, em suas especificidades e controvérsias.

Em termos do campo empírico, escolhemos a cidade de Montes Claros - MG, onde moramos e atuamos como professores. Nesta cidade, foram selecionadas dez escolas públicas para a realização do trabalho de campo, em que constatamos um percentual significativo de alunos pertencentes ao PBF. Nossa abordagem é de natureza quanti-qualitativa, uma vez que entendemos que a adoção desse procedimento metodológico nos possibilitaria uma melhor apreensão do olhar, da percepção das mães e das professoras.

Esta pesquisa justificou-se em três pontos principais: o humano, o acadêmico e o profissional e reúne em sua temática uma busca de proximidade conceitual, procedimental e atitudinal com os protagonistas diretamente contemplados nesta política de transferência de renda. Partiu de uma inquietação, tanto prática quanto teórica, a respeito do potencial dos programas de transferência de renda com condicionalidades para reduzir os graves e inter-relacionados problemas da pobreza, da desigualdade social e da produtividade pedagógica aqui entendida como desenvolvimento escolar de estudantes nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

No âmbito acadêmico e profissional, este projeto e temática que o sustenta surgiu das inquietações que tem orientado nossa prática pedagógica como supervisora educacional na Educação Pública municipal e como professora universitária de componentes pedagógicos em cursos superiores de licenciatura nas últimas duas décadas. Em nossas 'andanças' profissionais, participamos de estudos e de práticas, em que as centralidades foram discussões sobre a Alfabetização e Educação nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e suas atividades pedagógicas, refletindo sobre a constituição dos educadores a partir da *práxis*[2]. Pelo prisma do "humano" buscamos priorizar a ausculta a um grupo de agentes que direciona nossa prática pedagógica como interlocutores da nossa profissão, como respeito e gratidão pela parceria na construção do nosso histórico profissional. As informações a respeito dos resultados obtidos por um dos grupos de beneficiários dos programas de transferência não condicionada de renda, ou seja, o estudante e seus familiares, ainda são escassos, bem como é escassa a voz dos educadores. Daí surgiu a nossa necessidade, premente, em ouvir os professores atuantes no julgamento das implicações do PBF em sua prática pedagógica na última década.

A motivação maior para o estudo dessas percepções, de sujeitos na ponta do processo, justificou-se pela experiência no trabalho com o Ensino Fundamental em classes populares, em que tanto a ausência de valoração quanto a escuta a esse grupo aponta desarticulação procedimental e prejuízos conceituais em educação. Nossa atuação nos últimos vinte e cinco anos se amparou na supervisão em escolas municipais, na coordenação pedagógica junto à equipe da Secretaria Municipal de Educação de Montes Claros - SME, na Coordenação da Educação Infantil Municipal, na Coordenação do PROAJA – Programa de alfabetização de

---

[2]Entedemos *práxis*, com base em Marx (1987) como a síntese dialética entre a teoria e a prática, um momento de superação da dualidade, a ação humana transformadora do real. Para Castoriadis (1982, p.94, nota de rodapé 36), denomina-se práxis "[...] este fazer no qual o outro ou os outros são visados como seres autônomos e considerados como o agente essencial do desenvolvimento da própria autonomia".

jovens e adultos de Montes Claros e na Equipe de Coordenação do PROAC- Programa de alfabetização de crianças. Nos últimos quinze anos, na docência no Ensino Superior (Universidade Estadual de Montes Claros) ministrando disciplinas pedagógicas nos vários cursos de licenciatura da instituição, no acompanhamento e formação de pedagogos em cursos de licenciatura regulares e cursos pontuais como no Projeto Veredas[3] e ainda na formação continuada nas duas edições do PROCAP[4] em Minas Gerais, verificamos que são constantes as inquietações e angústias de profissionais da educação no que se refere à distância entre a formação advinda dos bancos escolares, as competências exigidas no mercado, à desarticulação entre os pressupostos teóricos versus a realidade imediata e a insatisfação pela pouca escuta às suas concepções e vivências no ambiente de trabalho.

Neste caminho, a aproximação maior se deu com alfabetizadores dos anos iniciais e este grupo nos favoreceu na participação e encaminhamento de estudos que culminaram em nossa pesquisa de Mestrado em Linguística junto à Universidade Federal de Uberlândia na área de Linguística em 2004. A referência apontada neste primeiro estudo intitulado "Inconsistência teórica em Ferreiro: *Réquiem* para o construtivismo?" foi amparada em concepções de alfabetizadores sobre o entendimento e concepções destes, no tocante ao processo de aprendizagem da língua escrita pelas crianças pelo enfoque construtivista. A escola construtivista nada mais é que a continuação da escola socrática. Apenas se aprende de verdade, aprende-se a aprender, partindo-se do que um sabe e pensa e questionando-o, considerando alternativas, consequências possíveis e novas hipóteses. Verificamos que são constantes as inquietações e angústias dos alfabetizadores que partem do trabalho de pesquisa

---

[3]O projeto Veredas foi elaborado pela Secretaria da Educação de Minas Gerais par habilitação superior de professores com metodologias de educação a distância. O curso, que começou em janeiro de 2002, atende uma das prioridades do governo mineiro, que é garantir escola pública de boa qualidade para todos. O Veredas foi elaborado no marco do Programa Anchieta de Cooperação Interuniversitária (PACI), proposta por um grupo de universidades que formam a Red Unitwin/UNESCO de Universidades em Islas Atlánticas de Lengua y Cultura Luso-espoñola (Red ISA) Disponível em: <http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rbead/52/materia4.htm>. Acesso em: 23 mar. 2016.

[4]O PROCAP teve como meta atuar na formação contínua de professores das redes estadual e municipais de Minas Gerais e faz parte de um programa maior, o PROQUALIDADE (Projeto de Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental – 1a a 4a séries), firmado por meio de um acordo entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Banco Mundial no ano de 1995. A implementação do PROCAP ocorreu em duas fases distintas. A primeira envolveu as áreas de Reflexão sobre a Prática Pedagógica, Matemática e Língua Portuguesa, sendo implementada nos anos de 1997 e 1998. A segunda fase do PROCAP, intitulada de "PROCAP – Fase Escola Sagarana", foi implementada em 2001, envolvendo as áreas de Fundamentos da Prática Pedagógica, Geografia, História e Ciências. O programa, em sua primeira fase de implementação, capacitou 81572 docentes, no interior das próprias escolas, por meio de uma estratégia de formação em serviço, utilizando-se da modalidade de ensino a distância e incorporando o uso dos materiais impressos e televisivos produzidos especialmente para o Programa. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/867>. Acesso em: 22 mar. 2016.

de Emilia Ferreiro com ênfase construtivista no diagnóstico inicial de seus alunos (níveis de evolução do processo de alfabetização) e que no pós-diagnóstico e no decorrer do processo de alfabetização se mostram inseguros, ansiosos e se tornam "presas fáceis" das cartilhas de alfabetização do mercado.[5]

Na realidade municipal local o pouco entendimento sobre o processo construtivista e insegurança dos profissionais atuantes geraram falhas grosseiras que culminaram em sua deslegitimação em alfabetização e retorno ao procedimento institucional de uso de cartilhas e livros didáticos neste processo. Neste sentido, à procura de novo entendimento conceitual, buscamos agora no terreno sociológico, e nesse Doutorado em Ciências Sociais, amparo a outras inquietações que se evidenciam em discursos pedagógicos de alfabetizadores no tocante ao desempenho escolar na última década, quando relacionados ao recebimento de auxílio financeiro em programa de transferência condicionada de renda. O interesse em estudar o PBF não ocorreu por acaso, ele está diretamente relacionado à nossa experiência em pesquisa em ambientes escolares que atendem classes populares e à compreensão de que esse

---

[5]No trabalho do Mestrado relatado percebemos, ainda, que apesar de motivados e formados com embasamento progressistas os professores com conhecimento teórico fragilizado não conseguiram concorrer com o movimento de reintrodução dos materiais curriculares pré-fabricados tributários de perspectivas condutivistas. O preço da ignorância conceitual foi caro. O que se verificou foi que a fragilidade dos pressupostos teóricos pelos professores favoreceu o momento político de reintrodução nas classes populares municipais da alfabetização minimalista pautada em simplismos que nos fazem ter saudade do MOBRAL. Curto prazo, alfabetizar o aprendiz como se ele fosse um depósito de conhecimento seria mais fácil. Longo prazo, entretanto, ele não se tornará um interprete, senão um decodificador. A escrita não é um instrumento, mas sim um sistema simbólico mais abstrato que a fala. Por um lado este trabalho nos trouxe uma visão que pontuou a ausência conceitual e teórica de alfabetizadores determinando os baixos índices de alfabetização no sistema municipal de outro alertou para a fragilidade de uma categoria diante de perspectivas tendenciosas e oportunistas nos modismos pedagógicos. A explicação hipotética para a dicotomia entre o que os alfabetizadores demonstraram conhecer sobre a aprendizagem da escrita e o que os pressupostos da alfabetização que Emilia Ferreiro estabelecem em sua teoria assenta-se sobre o seu desconhecimento da própria teoria dessa autora. É a não compreensão do sistema de aquisição da escrita que leva os professores a vacilarem sobre a alfabetização do ponto de vista da concepção denominada psicogenética. Nosso estudo entre outros revelou a necessidade de se oferecer condições para que os professores tenham espaço próprio para discussão e análise da prática vigente e foi amplamente discutido nas instâncias da SME- Montes Claros. Partimos do pressuposto de que os alfabetizadores não possuíam referencial teórico satisfatório para embasamento e execução do processo de alfabetização construtivista nos moldes da Teoria Psicogenética de PIAGET e no interacionismo sócio-histórico de Vygotsky que embasaram os estudos de Epistemologia genética de Emilia Ferreiro em sua teoria sobre os níveis de evolução da escrita infantil. Sem o conhecimento básico dos pressupostos construtivistas pelos alfabetizadores a condução do processo de alfabetização municipal se fragilizou e abriu espaço ao retrocesso de métodos tradicionais aliados ao oportunismo e interesse da indústria editorial em vender mais cartilhas e arsenal pedagógico de impacto midiático. O conhecimento da epistemologia genética revelado pelos alfabetizadores demonstrou uma compreensão fragmentada e difusa dessa teoria. O discurso do construtivismo amparou-se em postulados superficiais de autores da epistemologia genética, os professores não os absorveram com maestria e este não foi objetivado na prática dos alfabetizadores. O vazio teórico a que foi submetido os pressupostos construtivistas,o vácuo deixado pela incompreensão dos professores sobre os pressupostos construtivistas da alfabetização ou apenas o conhecimento parcial para diagnóstico do nível em que se encontra o aluno, abriu espaço à acusação por militantes da indústria editorial de que as mazelas educacionais em alfabetização no país eram fruto da incompetência dos estudos construtivistas e de seus pressupostos para a alfabetização.

Programa possui grande relevância social, uma vez que se apresenta como principal estratégia do Estado brasileiro de enfrentamento à pobreza na atualidade. Há uma resistência no entendimento da validade da exigência da condicionalidade - frequência - pelos profissionais da educação. Novamente, a incompreensão pode motivar terreno de fragilidade e descompasso entre a proposta apresentada e seus executores de ponta.

Acreditamos que o desempenho da escola será aferido pelo grau de interatividade entre professor-aluno e comunidade, na compreensão e transformação de si mesmo e da realidade pela junção de competência técnica, política e humana em seus agentes. A escola brasileira continuará a ser uma poderosa máquina de exclusão social, enquanto não conseguir educar suas crianças e os profissionais que nela circulam não buscarem reflexão e embasamento teórico que ampare suas representações e posições ideológicas.

A diretriz norteadora desta pesquisa foi a de que o PBF, enquanto projeto inserido numa política pública de transferência de renda mínima com condicionalidades pode ser compreendido tanto no aspecto quantitativo material/financeiro quanto no simbólico qualitativo e imaterial. A interface de saberes múltiplos, através do exercício da interdisciplinaridade estabelecida entre a Sociologia, a Antropologia, a Ciência Política e a Educação, dentre outras áreas do conhecimento, teve presença nas premissas conceituais, metodológicas e nos objetivos deste trabalho.

A pesquisa apresentou como objetivo geral *verificar as implicações do Programa Bolsa-Família no desenvolvimento escolar nos anos Iniciais do Ensino Fundamental pela avaliação docente e familiar* mediante escuta, análise de dados, respostas e observação sobre experiências resultantes de suas práticas e vivências.

Os objetivos específicos se estruturaram de modo a identificar o posicionamento de mães e professores sobre as contribuições e limitações do PBF, fator preponderante para uma possível permanência das crianças na escola; verificar o posicionamento de professores alfabetizadores sobre possíveis diferenças entre a produtividade de estudantes beneficiários e não beneficiários do PBF; estimar o efeito do PBF sobre o fluxo escolar mediante análise de fontes institucionais como o Cadastro único (CadÚnico) enquanto registro administrativo unificador do PBF; verificar ações escolares relacionadas ao controle e acompanhamento das crianças beneficiadas pelo PBF; verificar a relação entre a condicionalidade “Frequência” com o desenvolvimento de conhecimento, habilidades e atitudes, buscar a relação das representações sociais de mães e docentes, analisar as proposições e discursos institucionais sobre a validação do PBF, além de verificar a concepção dos sujeitos envolvidos sobre relação

de co-responsabilidade com o Estado, no enfrentamento da pobreza intergeracional. Pretendeu-se, assim, neste trabalho, avaliar o impacto do PBF pela percepção e subjetividade de mães e docentes para tentar apreender os graus de entendimento, compreensão, interpretação ao Programa em questão.

Neste sentido, este projeto de pesquisa apresentou as seguintes questões norteadoras: Como os professores alfabetizadores da rede pública de Montes Claros e benecifiárias diretas, a saber, as mães, preferencialmente as representantes da família junto ao Programa, compreendem e revelam, em seu discurso e concepções, a ligação deste no desenvolvimento escolar, frequência na Escola, melhoria nas condições de vida, perspectivas de futuro aos filhos dependentes e sua valoração? O que revelam os dados sistêmicos do período em questão apurados o censo educacional e/ou avaliações institucionais das Escolas públicas da região pesquisada? Em que medida o PBF contribui para minimizar as injustiças sociais e por sua condicionalidade - frequência - proporciona maiores oportunidades de bom desempenho escolar contribuindo para a ruptura do ciclo intergeracional de reprodução de pobreza? O acompanhamento da condicionalidade do PBF ligada à educação cria incentivos ao acesso e permanência à escola? As condicionalidades constituem estratégias adequadas para, além do benefício financeiro, oferecer alívio e perspectivas de dignidade com gradual ruptura de dependência às famílias envolvidas? Quais as possibilidades e limites deste Programa na visão de agentes de ponta, a saber, mães e professores dos anos iniciais?

No que se refere aos procedimentos metodológicos, procuramos adotar o viés quanti-qualitativo aliado à busca bibliográfica e documental. A escolha das estratégias metodológicas para a coleta de informações incluiu a utilização de alguns recursos típicos da pesquisa qualitativa, com a realização de entrevistas com as mães aliada à aplicação de questionários com perguntas abertas aos professores do ensino fundamental e, na medida do possível, da observação do ambiente escolar, mas, também está baseado no levantamento bibliográfico sobre a legislação do PBF e da Educação Nacional, fundamentais para a compreensão do papel da educação nessa ação social. Cabe destacar que, na revisão da literatura, nos detemos mais nas discussões sobre o papel da escola na formação dos alunos, sobre o entendimento do que é uma política pública e da discussão sobre os conceitos de pobreza e direitos humanos. Além disso, fundamentamos a pesquisa a partir do estudo da literatura existente sobre Programas de Transferência de Renda com condicionalidades vinculadas à educação. Isto está diretamente relacionado à discussão sobre o quadro das desigualdades sociais no Brasil que reflete no acesso e na permanência das crianças e adolescentes na escola.

Sem a pretensão de imersão no recurso metodológico das histórias orais, que requisitaria uma imersão não viável em termos do curto período deste trabalho de pesquisa, utilizamos nesta abordagem metodológica uma inspiração para análise das entrevistas semiestruturadas. Neste sentido, buscamos em Portelli (1997, 1997a) amparo nesta metodologia, quando nos diz que é a *subjetividade do expositor que fornece às fontes orais o elemento precioso que nenhuma outra fonte possui em medida igual.* A subjetividade oral, mais do que sobre eventos, fala sobre significados, nela, a aderência ao fato cede passagem à imaginação, ao simbolismo. Da Matta (1978, p. 35) igualmente endossa esta postura quando se refere à relação entre sujeito e objeto nos estudos etnográficos: *[...] para distinguir o piscar mecânico e fisiológico de uma piscadela sutil e comunicativa, é preciso sentir a marginalidade, a solidão e a saudade. É preciso cruzar os caminhos da empatia e da humildade.*

Geertz (1989), ao se remeter às interpretações antropológicas da cultura, ressalta o grau de subjetividade que acompanha o processo do conhecimento: *Olhar as dimensões simbólicas da ação social – arte, religião, ideologia, ciência, lei, moralidade, senso comum – não é afastar-se dos dilemas existenciais da vida em favor de algum domínio empírico de formas não emocionalizadas; é mergulhar no meio delas.* (GEERTZ, 1989, p. 40).

Assim, numa tentativa de ir além do imediato e adentrar-se nas questões das percepções de mães e docentes, *em estruturas locais de saber*, numa prática em que são os agentes principais, tomamos a ideia de "representação social" dos envolvidos no julgamento e apreciação do PBF e seus efeitos, como recurso metodológico de apoio. Neste sentido, apoiamos na premissa de Geertz que adverte:

> [...] abandonar a tentativa de explicar fenômenos sociais através de uma metodologia que os tece em redes gigantescas de causas e efeitos, e, em vez disso, tentar explicá-los colocando-os em estruturas locais de saber, é trocar uma série de dificuldades bem mapeadas, por outra de dificuldades quase desconhecidas. Imparcialidade, abrangência e fundamentação empírica – e também o poder da lógica – são sinais inequívocos de qualquer ciência que se preze (GEERTZ, 2009, p. 13).

A representação aponta para um movimento do ser humano enquanto ser social, isto é, simbolizar objetos, manter vivos seus significados e expressá-los pela linguagem são atividades características do ser humano. As representações perpassam as relações sociais, coordenando comportamentos e fundamentando crenças. Considerando esta perspectiva, atuamos com uma proposta metodológica que buscou compreender as representações das

mães beneficiárias do PBF e docentes em atuação, tentando captar tanto a diversidade de contextos e concepções quanto à similaridade conceitual do processo em que se inserem.

A variedade de procedimentos nos permitiu o cruzamento e a verificação de subjetividades, "*de modo a ter certeza de que seus dados não são um produto de um procedimento específico ou de alguma situação ou relação particular"* (BECKER, 1993, p. 91). Tais procedimentos buscaram contribuir para um maior rigor e validade da investigação. *A validade e fidelidade dos resultados de uma investigação dependem em larga medida da validação do processo de recolha de informações*, nos informa Becker (1993).

O trabalho de pesquisa sobre a avaliação de dados em consonância com a reflexão de professores e de mães se inscreve em requisitos fundamentais, a saber, não foi uma prática individualizada, exigiu um processo de escuta, de observação e análise. Este processo de busca e escuta implicou numa relação estreita entre a pesquisadora e o sistema público municipal e, no compromisso, de apresentar um *feedback* através da socialização pública dos resultados.

A imersão na esfera da subjetividade, enraizados no contexto social do qual emergem concepções, limites e estigmas, foi condição essencial para este estudo. Através dela, consegue-se penetrar nas intenções e motivos, por meio das ações e relações que adquirem sentido. Sua utilização foi, portanto, indispensável no tema pesquisado. Procuramos nos posicionar com delicada inserção no campo de busca, com um estudo inicial destes espaços.

Magnani (2000) recomenda ao pesquisador, durante seu trabalho de reconhecimento de campo, a *caminhada sistemática, mas não exaustiva, repleta de uma observação contínua e de uma busca pela identificação do padrão, das regras que regem as práticas sociais dos atores.* A recomendação era deixar-se impregnar pelos estímulos sensoriais durante o percurso:

> A delimitação prévia do percurso e a cobertura do trajeto em sua totalidade sem interrupções são condições para captar a diversidade de uma rua, por exemplo, sem se deixar levar pela fragmentação que, à primeira vista, ela parece existir. Deve haver uma ordem, um ritmo, regras. Os usuários obedecem a essa ordem sem necessariamente dar-se conta disso, pois o padrão está internalizado. Ao pesquisador cabe identificar as regras (MAGNANI, 2000, p. 37).

Em complementação, foram mobilizados os procedimentos metodológicos ligados aos estudos de bibliografia específica de estudiosos mais representativos desse debate, bem como, analisados documentos oficiais, relatórios, que redirecionaram as funções do Estado na

implementação de políticas públicas e sobre as reorientações relativas à nova hierarquia entre as diretrizes governamentais.

Para realização desse levantamento, lançamos mão de fontes secundárias de informações, dados estatísticos e, sobretudo, à literatura específica para a coleta de dados como, artigos de revistas, jornais, dados estatísticos de instituições de apoio à pesquisa, como os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Cadastro Único-CAD-Único-[6], entre outros. Assim, quando foi usada a abordagem quantitativa esta foi elaborada prioritariamente a partir de dados secundários viáveis. Também foram consultadas outras fontes como: medidas provisórias, resoluções, estatísticas oficiais, boletins, projetos, leis, decretos, como também, alguns documentos elaborados pelos organismos internacionais[7], (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial - BIRD, Banco Interamericano de desenvolvimento - BID, Fundo Monetário Internacional - FMI, Organização Mundial do Comércio-OMC) referentes às negociações e financiamentos do desenvolvimento.

O contexto investigativo, como dissemos, deu-se no Município de Montes Claros[8], norte de Minas Gerais, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e Superintendência Regional de Ensino, Secretaria de Assistência Social Municipal e escolas públicas municipais

---

[6]Um instrumento de administração pública que sistematiza várias informações socioeconômicas referentes a famílias de baixa renda de todos os municípios brasileiros. O governo federal utiliza estas informações para identificar as famílias elegíveis para o PBF e outros programas sociais. Deste modo, todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família estão cadastradas neste sistema. As prefeituras possuem a responsabilidade de identificar e realizar o cadastramento destas famílias, bem como de manter atualizadas as informações desta base de dados. Na pesquisa documental foram analisadas algumas fontes oficiais como: documentos referentes ao PBF, relatórios de avaliação, incluindo as metas previstas e realizadas durante o governo Luis Inácio e Dilma Rousseff.

[7]Em se tratando de estudos no campo da produção e da reprodução, devemos levar em conta os critérios de financiamentos da produção, incluindo principalmente as mudanças nas formas de regulação do papel do Estado e a expansão do mercado, uma vez que, tais aspectos são fundamentais nesse contexto econômico e social, bem como, inclui-se as alterações nas relações entre Estado e sociedade civil, cujos fenômenos passam a ser mediados com a intervenção dessas instituições internacionais.

[8]Montes Claros é um município brasileiro no interior do estado de Minas Gerais. Pertence à microrregião homônima e Mesorregião do Norte de Minas, localizando-se a norte da capital do estado, distando desta cerca de 422 km.^{2}. Ocupa uma área de 3 582,034 km², sendo que 38,7000 km² estão em perímetro urbano e os 3543,334 km² restantes constituem a zona rural. Em 2010 sua população foi contada pelo IBGE em 361 971 habitantes, sendo então o sexto mais populoso de Minas Gerais e o 62º de todo o país. A sede tem uma temperatura média anual de 22,65 C e na vegetação do município predomina uma mistura entre cerrado e caatinga. Em relação à frota automobilística, em 2009 foram contabilizados 120 436 veículos. Com uma taxa de urbanização da ordem de 90 %, o município contava em 2009 com 224 estabelecimentos de saúde. O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,783, considerando-se assim como médio em relação ao país. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Montes_Claros>. Acesso em: ago. 2015.

que atendem e atenderam os anos iniciais do Ensino Fundamental a partir da implantação do PBF em 2003, com clientela de diferentes perfis sócio-econômicos e modalidades. Também nos valemos de nossas experiências mais relevantes vivenciadas em mais de duas décadas em que atuamos como supervisora educacional na Secretaria Municipal de Educação de Montes Claros.

Inicialmente, identificamos, como universo desta pesquisa, os educadores disponíveis e as mães, responsáveis pela administração dos recursos dos dependentes do PBF cujos filhos, no decorrer de sua trajetória educacional e na última década, passaram pelo processo de escolarização na rede pública constando dos dados e registros históricos da Secretaria Municipal de Educação e nas Escolas Públicas do Município.

Com relação à seleção das escolas, foram priorizadas aquelas em que os educadores atuantes na última década e antes dela ainda se mantinham na regência dos anos iniciais, valorizando os alfabetizadores atuantes no ciclo inicial de alfabetização que na legislação mineira[9] envolve os três primeiros anos de escolarização. Os educadores e mães envolvidos foram selecionados com auxílio da equipe de supervisão escolar dentre aqueles com predisposição de participar e colaborar com o presente trabalho.

A intenção, como já dissemos, foi buscar percepções sobre o PBF, alinhando-o com avanços e/ou retrocessos no cenário pedagógico de Montes Claros. A utilização de entrevistas semiestruturadas com as mães nos propiciou conhecer o cotidiano, as frustrações, as aspirações e o imaginário dos sujeitos envolvidos na pesquisa. As entrevistas foram realizadas nas escolas municipais, em momentos que antecederam reuniões de pais e mestres e, em outros eventos institucionais, de acordo com a escolha das mães. Elas tiveram duração média de vinte e cinco minutos e, versaram sobre os significados do PBF para as interlocutoras, suas percepções, enquanto beneficiárias do Programa, os sentidos atribuídos à pobreza e a infância, características da moradia, educação, responsabilidades de infância e as diferenças percebidas no acesso à educação atual em comparação à realidade vivida por estas e seus descendentes.

Com os professores selecionados, o instrumento prioritário foi o questionário e o seu preenchimento encontrou apoio em momentos de planejamento nos ambientes escolares e ainda em momentos disponibilizados pela equipe de supervisão pedagógica no Curso de

---

[9]Disponível em: <http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema_crv/banco_objetos_crv/%7BD79D0911-31B5-44F6-908F-98F77FEFE621%7D_RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEE%20N%C2%BA%202164.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Formação Continuada intitulado Pacto pela Alfabetização na Idade certa, ministrado na Unimontes.

Para desenvolver o assunto proposto, a organização desta tese fundamenta-se na *Introdução* intitulada "Da gênese à construção de um olhar" em que apresentamos as trajetórias metodológicas e as particularidades do objeto em estudo. O *Capítulo I* apresenta os fundamentos teóricos do trabalho, abordando temas relacionados à "questão social", "teoria da justiça e pobreza". O *Capítulo II* que aborda as políticas de proteção social e programas não contributivos de renda mínima e programas de transferência de renda com condicionalidades. Neste último caso, procuramos traçar o percurso histórico desta política no Brasil. Contempla mais proximamente o PBF em seu histórico e particularidades, com destaque às condicionalidades relacionadas à educação e seu acompanhamento, além de algumas reflexões críticas ao seu respeito. No *Capítulo III* apresentamos estudos sobre a condicionalidade educação em concepções teóricas e na legislação vigente, No *Capítulo IV* encontra-se o detalhamento da questão investigada segundo as condições de sua aplicação que também versa sobre a pesquisa de campo que contextualiza o município alvo além de pontuar o desempenho escolar nas avaliações de aprendizagem em Montes Claros no comparativo estadual e nacional. Ainda neste capítulo apresentamos vozes de mães e de docentes sobre o PBF, sobretudo pelas observações advindas dos contatos com mães bolsistas e também a dos profissionais da educação diretamente ligados aos alunos beneficiários e na sequência, apresentam-se as *Considerações Finais.*

1 MAPEAMENTO DO DEBATE TEÓRICO-SOCIAL

> Aos olhos das nossas classes dominantes, antigas e modernas, o povo é o que há de mais reles. Seu destino e suas aspirações não lhes interessam, porque o povo, a gente comum, os trabalhadores, são tidos como uma mera força de trabalho - um carvão humano- a ser desgastada na produção. É preciso ter coragem de ver este fato porque só a partir dele, podemos romper nossa condenação ao atraso e à pobreza, decorrentes de um subdesenvolvimento de caráter auto perpetuante (DARCY RIBEIRO, 1986).

Compreender o PBF e os sentidos que ele assume na vida de seus beneficiários exige que se lance um olhar para as múltiplas definições e interpretações erguidas no campo social acerca das categorias analíticas da presente pesquisa, dada a estreita relação dessas categorias com o objeto principal desta investigação. Visando romper com o senso comum, seguimos as orientações de Bourdieu (1989), ao buscarmos dialogar com as categorias de análise empreendidas neste estudo, a saber, pobreza e questão social amparados na história social de nosso objeto de estudo, como e quando ele surgiu como problema legítimo e público.

Para início da discussão, precisamos visitar algumas abrangências conceituais como as que se colocam nesta sessão. A 'Questão Social' que existe como objeto de análise sociológica, Teorias da Justiça e a 'Pobreza' que elege os beneficiários de Políticas de Proteção Social nos Programas Sociais de Transferência de Renda qualificados pelo seu corte. Cremos que esse primeiro contato com a teoria, através da pesquisa bibliográfica, é importante, porque possibilita ao pesquisador ter a sensibilidade necessária para desnaturalizar a realidade estudada, descobrindo o que está por "[...] debaixo das aparências da singularidade." (BOURDIEU, 1989, p. 33).

Nesse sentido, inicialmente, na primeira sessão faremos uma reflexão conceitual sobre Questão Social em Schons (2007), Pfeifer e Nogueira (2005), Iamamoto (2001), Arcoverde (2008), que abordam entre outros a Questão social como reflexão do aprofundamento das desigualdades sociais além de Bourdieu (1989) que relaciona importantes aspectos da Questão social nas relações entre o sistema escolar e a estrutura da sociedade. Na sequência, apresentamos a "Justiça como Equidade" na Teoria da Justiça de John Rawls (2002) sobre a qual gira boa parte das discussões da filosofia política contemporânea, especialmente quanto ao tema da desigualdade ou distribuição de renda. Em Rawls, procuramos identificar os

elementos que do ponto de vista da promoção da equidade, justificam as transferências de renda aos sujeitos em situação menos favorecida na sociedade.

Na segunda sessão, abordaremos a pobreza com suas vozes iniciando pelos pressupostos se Amartya SEN (2000, 2000a), Santos (2007, 2009); Schwartzamn (2007); Rocha (2006); Balsa (2000, 2009); Yazbek (1999); Demo (2003); entre outros constituem a discussão histórica e conceitual a respeito do fenômeno da pobreza a partir de uma leitura dos processos de desenvolvimento social e econômico erigidos na sociedade. Com destaque, ressaltamos o trabalho de Rego e Pinzani (2013) que dando voz às beneficiárias do PBF nos apresenta uma profunda categorização da pobreza extrema. Apresentamos o referencial analítico da teoria da Pobreza como privação de capacidades, proposta por Sen (2000), em que a sua definição como insuficiência de renda, embora oportuna para simplificar procedimentos metodológicos em Políticas Públicas de assistência social, reduz o escopo de análise limitando ponderações de fatores que podem afetar as condições de vida das pessoas.

1.1 **Questão Social & Teoria da Justiça**

Para compreender a 'Questão Social', é imperativo compreendê-la no espaço e no tempo, pois ela se apresenta diferentemente em cada realidade, com peculiaridades. Neste espaço, buscamos uma aproximação nessa expressão, sem intenção de esgotar o tema, mas delimitando-o como um eixo importante que baliza os estudos na área social. Segundo Schons (2007, p. 01) *frequentemente observamos que se confunde ou se identifica a questão social como sendo sinônimo de problema social. É possível e não deixa de ser uma problemática social em questão, ou seja, esta é uma parte, uma faceta da questão social.* A autora argumenta que comumente, a questão social, apontada como um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que foi acirrado pelo aparecimento da classe operária provocado na composição da sociedade capitalista, é fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho.

Para Iamamoto, a Questão Social envolve um processo de revolução, ou seja, de uma luta *aberta* e *surda* pela cidadania, [...] *um processo denso de conformismo e rebeldias, forjado ante as desigualdades sociais, expressando a consciência e a luta pelo*

reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Situar a questão social em suas expressões na contemporaneidade insere-se na tarefa de oferecer alguns elementos que possam iluminar aos que hoje se propõe à proposta de seu enfrentamento. Importa afirmar ainda que no cotidiano, muitas vezes, ela se apresenta de formas diversificadas como um problema social de fato, quer como a carência de algo, ausências de atendimentos por falta de quem os façam, quer como falta de investimentos. Podemos considerar ainda que *a Questão Social, enquanto reflexão do aprofundamento das desigualdades sociais, acumuladas e manifestas nas mais variadas formas de pobreza, miséria, desemprego e exclusão social, não é fenômeno novo no Brasil.* (ARCOVERDE, 2008, p. 109).

No atual contexto, o processo de formulação e implementação de políticas sociais tem apresentado questões relevantes, especificamente em referência à complexidade das relações entre o Estado e a sociedade, particularmente na constituição de respostas à problemáticas como a pobreza. Ainda segundo Schons (2007, p. 20), a Questão Social se politiza e está ligada ao pauperismo, porém é importante lembrar que "[...] *não de qualquer pauperismo, senão como uma pobreza situada na contradição capital/trabalho que é um elemento da questão social. Mas há outro elemento tão decisivo para a manifestação da questão social quanto à pobreza que é o do embate político".*

Deste modo, a Questão Social é o embate político organizado por sujeitos de forma coletiva que problematizam necessidades e demandas sociais, incluindo esta na agenda política e campos decisórios. É, portanto, a luta por direitos sociais que, uma vez conquistados, serão regulamentados e regulados pelo Estado por meio de políticas sociais, os quais se desdobrarão em serviços, programas e projetos sociais. Neste sentido, Pfeifer e Nogueira (2005) declaram que:

> [...] ao analisar a questão social em suas diversas expressões é indispensável a leitura de sua gênese comum, buscando desvencilhar-se do olhar unilateral que responsabiliza os indivíduos por seus problemas ou visualizando as expressões singulares em detrimento da dimensão coletiva e estrutural da questão social, que é produzida e reproduzida historicamente, alterando suas configurações em consonância com as condições econômicas e sociais conjunturais (PFEIFER; NOGUEIRA, 2005, p. 147).

A Questão Social, exacerbada pelo avanço da produção capitalista, exige respostas que vão ao encontro das condições de vida das famílias, é sob esta perspectiva de enfrentamento,

que se problematizam os mecanismos legislativos, Políticas Sociais (programas, projetos e serviços), visando sua amenização ou minimização. *"O conhecimento dessas múltiplas dimensões desafia a intervenção como resposta social mediada via instituições que formulam e executam políticas públicas"* (ARCOVERDE, 2008, p. 102).

As análises de Bourdieu (1989) também revelaram aspectos importantes da Questão Social nas relações entre o sistema escolar e a estrutura da sociedade, ao mostrar como o êxito no percurso escolar se deve, em boa parte, à proximidade entre a cultura da escola e a da família. Em sua teoria social, o capital econômico e cultural são os princípios que mais contribuem para a hierarquização dos grupos e indivíduos na sociedade dividida em classes. Sem desconsiderar a influência do capital econômico, dado que propicia as condições para a aquisição do capital cultural, o sociólogo francês mostrou como a origem social dos alunos, a distribuição desigual do capital cultural entre as famílias e a inclinação da escola em tratar igualmente os alunos com diferentes níveis desse capital tendem, em conjunto, a favorecer os estudantes pertencentes aos estratos sociais mais favorecidos, transfigurando as desigualdades sociais em desigualdades escolares. Assim, os trabalhos de Bourdieu, bem como os de seus colaboradores, constituíram uma vigorosa crítica ao sistema escolar, ao delinear o seu papel nos processos de reprodução social (BOURDIEU, 1989).

No atual contexto, o processo de formulação e implementação de políticas sociais tem apresentado questões relevantes, especificamente em referência à complexidade das relações entre o Estado e a sociedade, particularmente na constituição de respostas à problemáticas como a pobreza como forma de busca de justiça para minimizar os impactos do sistema escolar excludente que alimenta a reprodução social apontada por Bourdieu (1989).

Na teoria de justiça de Rawls (2002), a justiça é a primeira virtude das instituições sociais. Do igual modo, não se permite que os sacrifícios atribuídos a alguns tenham menor valor que o total das vantagens que são fruídas por muitos. Logo, para que uma sociedade seja justa, as liberdades de cidadania devem ser consideradas invioláveis onde os direitos devem ser assegurados pela justiça, uma vez que *não estão sujeitos às negociações políticas ou ao cálculo de interesses sociais*. (RAWLS, 2002, p. 4). O autor dispõe que pode haver conflito de interesses, pois os indivíduos não se tornam indiferentes no que se refere à forma de como os benefícios produzidos através da colaboração mútua devem ser distribuídos. Logo, uma sociedade é bem ordenada quando é regulada por uma *concepção pública de justiça*.

A "justiça como equidade" é a Teoria da Justiça de John Rawls sobre a qual gira boa parte das discussões da filosofia política contemporânea, especialmente quanto ao tema da

Questão Social, desigualdade ou distribuição de renda. Um dos primeiros conceitos de Justiça está ligado à Igualdade.

Os princípios de justiça que o autor apontou procuram estabelecer as regras de operação que devem reger a associação de indivíduos em sociedade, a questão social e o funcionamento de sua estrutura básica. Estas regras deveriam permitir aos indivíduos buscar a realização de suas concepções de bem, serem responsáveis pela garantia de liberdades e direitos e pela distribuição dos benefícios gerados sob uma determinada ordem social. Sua teoria da justiça buscou conjugar dois valores supremos até então inconciliáveis, daí, o grande mérito deste autor: construir uma teoria da justiça atenta e cuidadosa em elencar concomitantemente igualdade com liberdade. Os dois valores morais em questão colidem, conflituam e são difíceis de serem conjugados quando tratados pelo prisma das ideologias dominantes do século XX. Por Igualdade, que entendemos como *o valor fundamental na convivência entre os membros de uma comunidade política* e Liberdade, *o valor supremo da vida humana*. Rawls (2002) não abdica do seu intento em conciliar Igualdade e fraternidade colocando-os parceiros no grande desafio da Ciência política, que é responder o que é uma sociedade justa. Sabe, entretanto que para tal questão a reposta não poderá ser simples ao que é uma sociedade justa. Desde o primeiro parágrafo da obra publicada pela primeira vez em 1971, aparece com clareza a tese principal de Rawls:

> A Justiça é a primeira virtude das instituições sociais como a verdade o é para as sistemas de pensamento. Uma teoria, por mais elegante ou parcimoniosa que seja, deve ser rejeitada ou alterada se não for verdadeira; da mesma forma, as leis e as instituições, não obstante o serem eficazes e bem concebidas, devem ser reformadas ou abolidas se forem injustas (RAWLS, 2002, p. 27-28).

A busca da verdade, assim como a justiça, deve ser o elemento central. Se uma teoria falseia a verdade deve ser rejeitada. Do mesmo modo também, as Instituições podem ser eficazes, mas injustas e se assim o forem devem ser reformadas ou abolidas. Conforme a teoria de Rawls, a única forma das pessoas, em uma *posição original*, escolherem os princípios justos – aqueles princípios que seriam apresentados pela razão de cada um – seria imputar sobre esses legisladores iniciais um véu de ignorância, segundo o qual cada pessoa ignoraria todas as circunstâncias anteriores a essa situação hipotética.

Em outras palavras, as pessoas estariam sob um *véu de ignorância* e não saberiam quais são as suas predisposições naturais e morais, ou seja, formariam um consenso e escolheriam princípios de justiça abstraindo dos recursos, vantagens e desvantagens concretas.

Para Rawls (2002), eles chegariam a um acordo sobre como fazer uma estrutura básica da Sociedade. Mesmo que cada um estivesse interessado em promover os seus próprios interesses, todos eles aceitariam a igualdade como norma para definir a sua associação. Desta forma designa essa situação imaginária por posição original e descreve-a na seguinte passagem:

> Parto do princípio de que as partes estão situadas ao abrigo de um véu de ignorância. Não sabem como as várias alternativas vão afetar a sua situação concreta e são obrigadas a avaliar os princípios apenas com base em considerações gerais. […] Antes de mais, ninguém conhece o seu lugar na sociedade, a sua posição de classe ou estatuto social; também não é conhecida a fortuna ou a distribuição de talentos naturais ou capacidades, a inteligência, a força, etc. Ninguém conhece a sua concepção do bem, os pormenores do seu projeto de vida ou sequer as suas características psicológicas especiais. […] Mais ainda, parto do princípio de que as partes não conhecem as circunstâncias particulares da própria sociedade. […] É dado adquirido, no entanto, que conhecem os fatos gerais da sociedade humana (RAWLS, 2002, p. 31).

Sob o *véu da ignorância*, os parceiros são realmente considerados como cidadãos da sociedade. Eles devem ignorar o seu lugar nesta mesma sociedade, sua posição e estatuto social e o que será reservado a cada um na repartição dos bens e cargos. Enfim, ignora-se o contexto social e particular de cada pessoa, abstraindo-se o aspecto psicológico e histórico dos indivíduos. O objetivo dessa idealidade do sujeito, no *"véu de ignorância,"* é impedir a constituição de interesses e vantagens pessoais, razão pela qual as circunstâncias particulares são abstraídas, uma vez que os princípios de justiça são análogos aos imperativos categóricos no sentido kantiano.

Na *"posição original*", sob um *"véu de ignorância*", os indivíduos, acredita John Rawls, sentir-se-iam impelidos a favorecer, num quadro de justiça, aqueles que pudessem ocupar a situação social mais ingrata, receando a hipótese de serem eles os contemplados. Para Rawls (2002), os princípios decorrem de uma visão mais geral na qual os valores sociais da liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e autoestima devem ser distribuídos igualmente, salvo se alguma desigualdade for benéfica para todos. Ou seja, a injustiça seria uma desigualdade que não beneficia a todos.

A partir daí, Rawls (2002) formula a versão inicial de seus princípios de justiça, a saber:

> a. Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível como todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido.

> b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos aberto a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade (RAWLS, 2002, p. 47-48).

O primeiro princípio é o de direitos e liberdade iguais e o segundo princípio se subdivide em duas partes: a primeira trata do princípio da igualdade equitativa de oportunidades e a segunda parte, do princípio da diferença. Para Rawls, *a liberdade é um certo padrão de forma social.* (RAWLS, 2002, p. 68). Destarte, o primeiro princípio exige certos tipos de regras, isto é, aquelas que definem as liberdades básicas, que se aplicam igualmente a todos e, que permitem que as liberdades mais abrangentes possam ser compatíveis com a liberdade dos demais cidadãos. O segundo princípio se aplica à distribuição de riqueza e renda e a responsabilidade.

O princípio da "liberdade igual" visa garantir igual sistema de liberdade e mesmo de direitos, sendo de forma mais ampla possível, pois a liberdade igual seria para todos os indivíduos. Esse princípio traz em seu bojo, a liberdade política, a liberdade de reunião, a liberdade de expressão, a liberdade de pensamento e a liberdade consciência, ou seja, se refere às liberdades básicas dos cidadãos que visam "*a proteção contra a opressão psicológica, o direito a propriedade privada e a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias, de acordo com o conceito de estabilidade de direito*. (RAWLS, 2002, p. 65).

O princípio da "igualdade equitativa oportunidade" apresenta a função de neutralizar os efeitos da distribuição inicial de posições privilegiadas, ou seja, o mesmo se refere à vinculação de cargos e posições abertos a todos as pessoas na sociedade. Rawls entende que o princípio da igualdade equitativa de oportunidade assegura que apenas as pessoas com os mesmos níveis de talentos e habilidades disponham chances equivalentes na vida. Mas, Rawls não faz um nivelamento das realizações e deixa espaço para distinções que são feitas com alicerce nos talentos naturais. Portanto, permanece o problema das pessoas melhores dotadas de talentos e, é nesse ponto, que adentra o princípio da diferença.

Já, o "princípio da diferença" assegura que as eventuais desigualdades econômicas que existem na distribuição de renda e de riquezas somente podem ser aceitas caso possam beneficiar aqueles que estejam em maiores desvantagens. Ou seja, esse princípio estaria vinculado a uma justiça distributiva, onde os que estão em uma posição melhor somente podem aumentar os seus ganhos se isso vier a implicar uma vantagem às pessoas menos favorecidas na sociedade. Consequentemente, as desigualdades seriam justificadas por uma

igualdade onde todos têm acesso aos bens primários. Assim sendo, o princípio da diferença significa que os bens primários devem ser distribuídos de forma igualitária exceto se uma distribuição desigual desses bens vier a beneficiar os menos favorecidos na sociedade. Portanto, é assegurado que as eventuais desigualdades econômicas e sociais existentes na distribuição de renda e de riquezas somente podem ser aceitas caso possam beneficiar aqueles que estejam em maiores desvantagens, ou seja, os menos favorecidos socialmente. Assim sendo, as desigualdades são inerentes às sociedades, seja em função dos diferentes talentos e capacidades, seja diante da necessidade de se minimizar a eficiência das estruturas econômicas e sociais.

O importante e crucial é que Rawls (2002) apresenta quatro possibilidades de se entender o Princípio da Diferença e, após discorrer sobre as diferenças entre a "eficiência" e a "equidade", ele argumenta que cada indivíduo, preferindo ter mais bens a menos, acharia sensato iniciar a distribuição deles de forma igual para todos, evitando, assim, ficar com menos; mas, em seguida, como as desigualdades são inerentes às comunidades - seja em função das diferenças de capacidades ou diante da necessidade de maximizar a eficiência das estruturas econômicas e sociais, prevendo que elas ocorrerão, as pessoas exerceriam uma espécie de antecipação do direito de veto às situações que implicariam seus prejuízos. Rawls assevera que *se certas desigualdades de riqueza e diferenças de autoridade colocam todos em melhores condições do que nessa posição inicial hipotética, então elas estão de acordo com a concepção geral.* (RAWLS, 2002, p. 67).

Com Aristóteles, a igualdade é vista sob duas principais perspectivas: a justiça corretiva (sendo o justo manter o equilíbrio entre perdas e ganhos nas relações entre as pessoas) e a justiça distributiva (distribuição das coisas que devem ser divididas entre os cidadãos que compartilham dos benefícios da coletividade, buscando a justiça mediante distribuição proporcional à necessidade e/ou participação, conforme o caso). Outra visão liga a Justiça à Liberdade encontra-se em Kant[10]. A ação é justa quando por meio dela a liberdade de um indivíduo pode coexistir com a liberdade de todos como uma máxima universal, ou seja, a liberdade não encontra outro limite que não seja a liberdade dos outros.

---

[10]Immanuel Kant ou (Emanuel Kant) nasceu em 22 de Abril de 1724 - Königsberg e faleceu em 12 de Fevereiro de 1804) foi um filósofo prussiano, geralmente considerado como o último grande filósofo da era moderna, um representante do Iluminismo. Kant causou grande impacto nas filosofias idealistas do século XIX. John Rawls admite que foi influenciado por Kant, mas que a sua teoria da justiça não pode ser considerada apenas sob o ponto de vista kantiano.

Uma das regras de Immanuel Kant é: *"Age sempre de maneira a tratares a humanidade em ti e nos outros sempre ao mesmo tempo como um fim e jamais como um simples meio"*. Se todos os cidadãos estão representados segundo uma justa igualdade na situação original, todos receberão a mesma proteção dos princípios de justiça. Assim, a expressão "justiça como equidade" refere-se a princípios extraídos de um acordo realizado numa situação inicial, ela mesma considerada justa. Rawls (2002) define essa justiça qualificando-a de procedimental, isto, é um procedimento correto e equitativo que determina se um resultado será igualmente correto ou equitativo, qualquer que seja o conteúdo do contrato social a ser realizado, desde que o procedimento tenha sido corretamente aplicado. A justa igualdade de chances significa exigência de uma distribuição mais igualitária dos recursos de que dispõe uma sociedade, complementando a unilateralidade da análise liberal da liberdade por uma concepção democrática.

O Brasil convive com desigualdades sociais históricas, mas a introdução das políticas redistributivas representa a presença do princípio da diferença em Rawls, onde ela máxima do autor: se podem ter as desigualdades desde que os menos favorecidos tenham benefícios na sociedade, ou seja, beneficiar ao máximo de pessoas menos favorecidos na sociedade. Deste modo os PTCRs representam um conteúdo mínimo que o Estado promove para contrapor a concentração de renda provocada pelas forças sociais de mercado.

Conforme Telles (2001) nesses últimos anos tornaram-se evidentes as características neoliberais da política social brasileira, *um país caracterizado por uma história regida por um privatismo selvagem e predatório,* face às necessidades sociais da população.

> Uma retomada analítica dessas políticas sociais revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania lugar a que o individuo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído (TELLES, 2001, p. 95).

Reforça assim, que uma tarefa difícil é a que busca reverter a figura do pobre como 'não cidadão'. Esta tarefa esbarra na herança perversa de uma pobreza persistente e naturalizada, em uma sociedade cada vez mais desigual que, mesmo com o aumento visível da pobreza.

Os temas que hoje provocam polêmica, nas políticas afirmativas, em que figuram, entre outros o sistema de cotas para os negros nas universidades e nos cargos públicos, deriva

diretamente da concepção de sociedade justa estabelecida por Rawls que influenciou significativamente a filosofia política contemporânea ao enfatizar a abordagem contratualista de argumentação racional da justiça. A argumentação de Rawls oferece também uma base de justificação consistente para os programas sociais de transferência de renda.

Em muitos relatos nas entrevistas desta pesquisa, ficou clara a menção subjetiva das mães aos pressupostos idealizados pelos conceitos rawlsianos:

> *As pessoas conversam demais sobre o BF, mas cada um tem uma realidade. E se fosse com elas? Só eu que tenho ajuda do governo?- ajuda não direito.* (M2)
> *Não concordo com alguns comentários sobre o PBF porque tem gente que fala que esse programa é para pessoas que não tem o que fazer, ou que é pouco o que pagam, mas prá mim ajuda muito.* ***Só quem vive é que sabe***. (M4)
> *Você já passou fome?Dói tudo![...]* (M13)

Nas vozes das mães ouvidas fica uma boa menção à Teoria da justiça com equidade de Rawls. Amparadas inconscientemente sob a concepção o véu da ignorância nos remetem simbolicamente à questão: - e se fosse com você? - você já vivenciou o que vivo?- você já passou fome?

No que se refere aos princípios desenvolvidos pela teoria da justiça como equidade de John Rawls observa-se que os ideais de liberdade e igualdade são combinados para que haja a existência de uma sociedade justa. Entende-se que o princípio da liberdade igual e o da igualdade equitativa de oportunidades são condições fundamentais para que exista a justiça social juntamente com o princípio da diferença. O princípio da diferença exerce um importante papel na maximização da posição dos menos favorecidos levando em consideração o item de renda na lista de bens primários sociais, sendo este garantido pela distribuição de renda do PBF que cumpre a função redistributiva.

Finalizando esta sessão sinalizamos que concepção de justiça de Rawls não visa impor restrições quanto aos tipos de desigualdades existentes, mas exige, na verdade, que a posição de todas as pessoas deva ser melhorada. Isto é, podem existir desigualdades sociais desde que os menos favorecidos sejam com isso, beneficiados na sociedade. Nos capítulos seguintes apresentamos com maior proximidade o Programa Social Federal de Transferência de Renda Bolsa Família no contexto brasileiro analisando seus principais aspectos e a forma de aplicação na sociedade atual. O Programa Social Federal Bolsa Família vem promover o incremento dos bens primários sociais que são efetivados por políticas públicas, na área da educação, da saúde e da assistência social, com a finalidade de alterar a condição primária de

desigualdade e possibilitar a participação dos menos favorecidos dentro da sociedade brasileira.

1.2 **Vozes da Pobreza**

A definição de ‘pobreza’ usada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD - se caracteriza como a ausência de escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana, o fenômeno é constituído por três eixos fundamentais: a pobreza material, a pobreza intelectual e a pobreza social.

A ‘Pobreza’ pode ser concebida como privação das capacidades básicas dos indivíduos para uma vida digna e autônoma. Envolve conceituações polissêmicas. É comum aliar também a este conceito a adjetivação de outras necessidades humanas como o conhecimento, a elevação espiritual, a capacidade de aprendizagem, a participação social e outras formas que poderiam se referir a um padrão de bem-estar.

Os estudos produzidos por Sen (2000, 2000a), Santos (2007, 2009); Schwartzamn (2007); Rocha (2006); Balsa (2000, 2009); Yazbek (1999); Demo (2003) ; Rego e Pinzani (2013) entre outros, constituem a discussão histórica e conceitual a respeito do fenômeno da pobreza a partir de uma leitura dos processos de desenvolvimento social e econômico erigidos na sociedade. A definição do que vem a ser pobreza não é simples e ainda suscita amplos debates, indo desde aquela relacionada à subsistência e à sobrevivência física até concepções mais amplas como a sugerida por Rocha (2006, p. 67) [...] *pobreza é uma síndrome multidimensional de carências diversas – saúde, educação, habitação, saneamento, lazer, nutrição, etc. – inclusive condições inadequadas de cidadania e de inserção no mercado de trabalho.*

Alguns desafios se colocam na operacionalização do conceito de pobreza, ou seja, no processo de mensuração e definição de projetos e programas de intervenção a esta mazela social. No que se referem à mensuração do fenômeno, as principais abordagens que tem orientado os estudos na área são: a pobreza enquanto insuficiência de renda e a pobreza enquanto condições adversas de vida (Rocha, 2006). Ambas as linhas são construídas a partir da concepção de pobreza absoluta ou da pobreza relativa, que se baseiam no pressuposto da conversão das necessidades básicas em renda monetária.

Conforme Rocha (2006) a pobreza absoluta está relacionada à definição de um padrão mínimo de necessidades, um grau de destituição tão acentuado que inviabilizaria o atendimento das necessidades mais triviais do indivíduo, ou seja, a sua sobrevivência física. Já o conceito de pobreza relativa situa o indivíduo na sociedade em que ele vive, uma vez que se baseia na definição das necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão. Em geral para efeitos de análise, é comum a definição de parâmetros cujo ponto de corte se situe na metade da renda mediana da sociedade em estudo.

Os estudos sobre pobreza relativa são mais comuns aos países desenvolvidos, enquanto a abordagem mais usual nos países emergentes e em desenvolvimento é a da pobreza absoluta. Porém, não se pode dissociar nesses estudos em países em desenvolvimento a pobreza absoluta da relativa, pois esses países têm como característica marcante a desigualdade social (Rocha, 2006). Em sua definição de pobreza Souza (2009) relata que:

> A pobreza deve ser entendida como a incapacidade que as pessoas têm de atingir certos padrões mínimos, ou o não desenvolvimento de suas capacidades, o que as impede de viver sem a liberdade para adotar o tipo de vida que elas valorizam (SOUZA, 2009, p. 81-82).

Diante dessa realidade, a pobreza é designada como a incapacidade de as pessoas não conseguirem, por si próprias, se desenvolver. Por isso, Souza (2009), acrescenta outras perspectivas sobre a pobreza e a exclusão social:

> São perspectivas que mudam o foco de pobreza, como ausência de renda para pobreza em termos das condições das vidas e liberdades. O desemprego, por exemplo, não é uma simples falta de emprego e renda, mas reflete um ônus gravíssimo de exclusão social de alguns grupos sociais que provocam, consequentemente, perda de autonomia, de autoconfiança, de saúde física e psicológica (SOUZA, 2009, p. 82-83).

Neste sentido, qual seria o critério a ser adotado para definir, a partir da renda, quem são os pobres? Essa operação, que não é trivial e nem unânime, estabelece um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa, em determinada população e tempo. No Brasil, segundo ROCHA (2006), o conceito de pobreza mais utilizado é o de pobreza absoluta e pode ser dividida em duas situações:

- Quando se trata somente das necessidades mínimas nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência ou de pobreza extrema e se baseia no valor de “cestas alimentares básicas”.

- Quando se refere a um conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da linha de pobreza.

A adoção desse conceito um pouco mais amplo de necessidades, que considere, por exemplo, custos com habitação e vestuário, é frequentemente cercada de críticas e controvérsias. Ela se baseia, de modo geral, na distribuição de renda da população e será abordada mais adiante. Segundo Rocha (2006), a perspectiva da pobreza relativa *define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão [...] Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos'relativamente pobres' em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos.* (ROCHA, p.11, 2006).

Logo, percebe-se que a pobreza relativa está relacionada ao grau de desigualdade presente em uma dada sociedade, já que considera tanto a renda quanto as condições sociais.

A divisão entre pobreza absoluta e relativa parece, muitas vezes, não ser clara. Mas, o importante é que a ideia de que as pessoas pobres não são somente vítimas da má distribuição de renda, mas que lhes falta recursos para realizar as demandas sociais, leva a uma compreensão mais complexa da pobreza. Observa-se que, a partir dessas considerações, a identificação da pobreza se relaciona com a negação dos direitos de cidadania, já que esta explicita a iniqüidade da estrutura social (CODES, 2008).

Ainda na definição da pobreza há que se considerar inevitável e prioritariamente a influência da obra do indiano Amartya Sen (2000), segundo o qual a promoção da justiça social deve buscar reduzir as desigualdades vividas pelos sujeitos em sua capacidade de escolher entre diferentes estados ou ações que, para eles, configurem uma vida digna e autônoma. Para construir seus argumentos, ele entende que a desigualdade pode ser vista em termos de realizações (o que, de fato, se conseguiu) e liberdades (liberdade para realizar o que se deseja). Aprofundando na questão do bem-estar, o autor mencionado caracteriza os funcionamentos e as capacidades. Os funcionamentos podem ser desde coisas elementares como ter boa saúde até como realizações mais complexas, como participar na vida da comunidade. Eles fazem parte dos elementos constitutivos do bem-estar da pessoa, enquanto as capacidades refletem a liberdade para buscar esses elementos. A capacidade para realizar os funcionamentos constitui, dessa forma, a liberdade da pessoa.

Conforme o economista[11] o mundo está repleto de problemas como as desigualdades, a fome, a pobreza, repressão estatal, e o desenvolvimento seria a forma para se combater as

---

[11]Amartya Sen: Prêmio Nobel de Economia de 1998.

chamadas formas de privação de liberdade. É nesse sentido, que seu objetivo central é demonstrar que *ao se alcançar a liberdade individual o desenvolvimento será consequente e essa busca de liberdade deve ser um comprometimento social.* (SEN, 2002, p. 26) O desenvolvimento é assim, uma forma de eliminar a privação de liberdade. Então, *o subdesenvolvimento é privar a liberdade que se materializa na pobreza*, adverte:

> Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe de fato uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável (SEN, 2000, p. 26).

Conforme Sen, *a pobreza deve ser entendida como a incapacidade que as pessoas têm de atingir certos padrões mínimos, ou o não desenvolvimento de suas capacidades, o que as impede de viver sem a liberdade para adotar o tipo de vida que elas valorizam.* Segundo o autor existem boas razões para que se veja a pobreza como privação de capacidades elementares, e não apenas como baixa renda, de modo que as privações de tais capacidades afetam o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade, desde o campo da saúde até o desenvolvimento cultural. Sen (2000, p. 10) refere-se, ainda, à distinção entre considerar o sujeito social como *paciente ou como agente* na sociedade em que vive. Em sua perspectiva de desenvolvimento como liberdade, as pessoas são *agentes* quando dotados de oportunidades sociais adequadas, podendo, efetivamente, de forma livre e sustentável, construir seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Essa é uma visão que difere substancialmente da visão de *paciente*, que considera o indivíduo beneficiário passivo de engenhosos programas de desenvolvimento. Com esses conceitos, demonstra as razões pelas quais a liberdade é central para o processo de desenvolvimento:

> Uma delas – a razão avaliatória – refere-se a avaliar esse processo verificando o aumento das liberdades das pessoas, e a outra razão – a razão da eficácia – refere-se à compreensão de que realizar o desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas. A liberdade política reside na oportunidade de os cidadãos debaterem sobre valores na escolha das prioridades e de participar da seleção desses valores (SEN, 2000, p. 46).

Esse pesquisador destaca que liberdade política e liberdades civis são fundamentais, de forma direta e têm importância instrumental e constitutiva, ao mesmo tempo. Não é necessário justificar a necessidade dessas liberdades em função de consequências na economia, por exemplo, pois a privação dessas, por si só, implica restringir a vida política e social das pessoas.

A concepção de desenvolvimento como liberdade atenta também para a expansão das "capacidades" das pessoas no sentido da iniciativa e da escolha, buscando levar o tipo de vida que valorizam, sendo a formação e o aproveitamento dessas capacidades influenciadas pelo real apoio público no fornecimento de facilidades, tais como serviços básicos de saúde e educação. Tais capacidades refletem-se dinamicamente na sociedade, pois se uma determinada política pública contribui com o desenvolvimento de capacidades humanas, por outro lado, capacidades humanas, como a participação, por exemplo, também influenciarão a definição das políticas públicas.

Uma vez que há semelhanças entre a pobreza de renda e a de capacidade, os objetivos se estendem se houver uma política de redução da pobreza. Por isso, um dos exemplos primordiais na nossa sociedade a respeito das necessidades humanas é o trabalho, por onde estar desempregado é estar excluído. Adverte Sen:

> Embora valha a pena ressaltar essas relações entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, também é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde (SEN, 2000, p. 114).

Nesta abordagem do desenvolvimento, outros conceitos importantes apresentados por Sen (2000, p. 26) são "processo e oportunidades" e suas conexões múltiplas. O autor distingue também "resultado de culminância" como aqueles que são focalizados nos resultados, e "resultados abrangentes" como aqueles que são focalizados nos processos que possibilitam os resultados de culminância, sendo cada um desses processos o próprio exercício da liberdade. Esse conjunto de conceitos, inter-relacionados, mostra que não há critério de desenvolvimento único e preciso para, a partir deste, classificar e comparar diferentes experiências. Nas palavras que Campos Filho expõe em sua tese de Doutorado:

> Sen ressalta em diversos pontos de sua obra, a avaliação da qualidade de vida das pessoas demanda a utilização de indicadores multidimensionais não sintetizáveis pela renda. Esta é um instrumento para a obtenção de estados ou realização de ações valorizadas, justamente, pelos seres humanos – um meio para o alcance de fins substantivos. Além disso, a eficiência do instrumento renda na obtenção de certos fins (sua taxa de conversão) é sujeita a diversas variáveis, como idade, estado de saúde, ambiente natural e social onde vive uma pessoa, e outras. Trata-se de superar as limitações dos estudos – pautados pelo critério da insuficiência de renda – de avaliação da pobreza e da orientação das políticas públicas de desenvolvimento social, incorporando outras dimensões fundamentais para caracterizar a qualidade de vida da população. Esta parece ser a questão central para uma avaliação adequada de um dos pilares da política brasileira de desenvolvimento social: as transferências de

> renda com condicionalidades, fortemente impulsionadas pela criação do PBF em 2003 (CAMPOS FILHO, 2007, p. 17).

A contribuição de Amartya Sen é considerada por muitos como uma alternativa crítica e/ou complementar à teoria rawlsiana de justiça, numa abordagem que veio a tornar-se a base da construção teórica sobre as relações entre desigualdades sociais. Sustentado por uma formalização matemática rigorosa, a partir da crítica das abordagens utilitaristas do bem-estar econômico, Sen adota o conceito de desigualdades (*inequalities*) como complemento quase-simétrico ao conceito de bem-estar, considerando que a economia teria sido criada historicamente para servir de instrumento social de satisfação das necessidades humanas.

A pobreza, dada as circunstâncias econômicas sociais atuais, só pode ser compreendida na sua multiplicidade, na sua complexidade. Assim, políticas de enfrentamento ao problema precisam pautar-se em fatores que permitam uma caracterização mais aproximada do fenômeno. Considerar o critério renda como fator de explicação da pobreza não revela a sua complexidade, conseqüentemente, são frágeis as ações direcionadas para o seu combate com base neste critério (BAJOIT, 2006).

Ao se posicionar criticamente sobre a definição de pobreza enquanto ausência de renda, Guy Bajoit (2006), direciona a discussão para as suas diferentes manifestações, o que implica em reordenamentos das políticas sociais para o atendimento da demanda dos diferentes grupos atingidos por diversas situações de vulnerabilidades sociais. Contudo, ressalta-se que a renda é também um critério de mensuração quando se elabora programas destinados a populações pobres, em que há a necessidade de se identificar entre as inúmeras situações de pobreza as mais críticas. Isto devido a impossibilidades, por diversas restrições, de se atingir toda a população que deveria ser contemplada.

Numa outra dimensão diferente dos autores até aqui elencados, Pedro Demo (2003) se posiciona em relação ao fenômeno. A pobreza não é decorrente apenas da má distribuição de renda e da falta de crescimento econômico e não será erradicada por transferência monetária de renda. Analisar a pobreza em sua dimensão política é desvelar conflitos existentes que envolvem esta problemática (DEMO, 2003).

O autor desloca o eixo da discussão sobre a pobreza para uma análise dos processos contraditórios intrínsecos ao capitalismo. Ao se posicionar desta maneira, o autor critica tanto as concepções neoliberais sobre o afastamento do Estado quanto às concepções que apostam no Estado ou na capacidade solidária de a sociedade resolver o problema. A função do Estado aliada a do mercado é a de atender o bem-comum, isso só é possível pelo controle

democrático destas duas instâncias às quais a sociedade não pode submeter-se. Os pobres têm capacidade para resolução de seus dilemas, para isto, basta que esta condição seja construída a partir de políticas sociais emancipatórias. (DEMO, 2003).

Quanto à concepção de Pedro Demo, ressalta-se que o controle democrático de uma sociedade depende de uma conjuntura em que aos atores sociais devem ser disponibilizadas condições mínimas de sobrevivência, ou seja, controlar democraticamente ações do Estado requer um mínimo de garantia dentro do processo produtivo.

Nos preceitos de Paulo Freire, que serão mais proximamente contemplados no capítulo quatro e seguintes, enquanto o oprimido esperar sua libertação do opressor, não será o construtor e gestor de sua própria vida, já que oprimido não é apenas quem não tem bens materiais, é principalmente quem não é capaz de se governar. O oprimido não pode, assim, ser apenas objeto de distribuição de bens na condição de simples beneficiário, porque isto não desfaz o nó mais duro desta dinâmica: ser massa de manobra. Por isso, toda estratégia de combate à pobreza supõe que o pobre se torne sujeito crucial da alternativa. Enquanto for apenas objeto, está à mercê de forças políticas que não domina e, muitas vezes, sequer tem idéia delas.

Em educação, Paulo Freire cunhou o termo "*politicidade*", para designar que aí se trava um confronto substancialmente político entre incluídos e excluídos, não se restringindo a disputa a coisas materiais, mas implicando principalmente a habilidade de conduzir com autonomia seu próprio destino. O conceito de "desenvolvimento como oportunidade" já acena para esta dimensão e, não por acaso, o indicador primeiro é educação. A guinada mais efetiva desta conceituação foi mudar a perspectiva de análise para dimensões políticas, mais do que para dimensões materiais. Ao fundo da dinâmica da pobreza não existem apenas carências, mas principalmente coexistem confrontos desiguais entre minorias privilegiadas e maiorias subordinadas.

1.3 **O Debate sobre Questão Social e Pobreza nos Programas de Transferência Condicionada de Renda**

A pobreza é um fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica no desenvolvimento do capitalismo e, enquanto fenômeno complexo, multidimensional e relativo, não pode ser entendida apenas como insuficiência de renda. Desde o final dos anos

1990, a temática da pobreza vem se impondo no Brasil e marcando de forma crescente a produção intelectual e o debate político. Contudo, foi principalmente no bojo das políticas públicas que a pobreza ganhou um espaço privilegiado.

A emergência do PBF representou a afirmação de uma agenda nova no País e seus resultados parecem atestar uma relevância dessa opção e da intervenção direta no âmbito da renda. Entretanto, no campo político e intelectual, muitas questões permanecem em aberto, seja em face do papel que o programa cumpre no conjunto da política social, seja no que se refere às perspectivas futuras da atuação social do Estado.

Dar voz aos pobres é antes de tudo contestar a prática dos estudos e das políticas públicas relacionadas com a pobreza, pela qual o pobre é considerado objeto, "e não sujeito da política" (REGO; PINZANI, 2013, p. 27). Em considerações sobre a pobreza os autores Rego e Pinzani (2013) afirmam que esta deve ser considerada a partir de uma perspectiva não somente econômica, mas de aspectos também éticos concernentes ao auto-respeito, a autonomização e às *capabilities.* Os autores optaram em seu texto, por manter o termo em inglês, *capabilities approach*, devido à dificuldade em traduzi-lo. O termo em si é uma fusão das palavras "capacidade" e "habilidade" e pretende abranger aspectos intrínsecos e apreendidos dos indivíduos, refutando ideais deterministas e conformistas da discussão sobre a pobreza.

No enfoque das *capabilities*, Sen (2000a), Rego e Pinzani (2013) identificam os referenciais normativos da autonomia individual e da cidadania para apontar funcionamentos valiosos, como: a percepção de si como objeto capaz de fazer escolhas livres; a liberdade de dependência de outros para cuidar de si e da família; a percepção de que o Estado reconhece sua existência individual e de que suas necessidades não podem ser supridas por si só; a consciência do voto como fator relevante na construção de seu futuro imediato. Para alcançar tais funcionamentos, um indivíduo dispõe de *capabilities* que são construídas a partir de *commodities* (como o PBF). Quanto maior a escolha de funcionamentos, maior liberdade. O efeito de um determinado funcionamento sobre o indivíduo depende de suas capacidades e habilidades e também de estados subjetivos e circunstâncias externas.

Ainda em Rego e Pinzani (2013), entendendo que um indivíduo não pode ser completamente livre, nem cidadão pleno, se não dispuser de alguns desses funcionamentos básicos, como os já mencionados, o Estado deve contribuir para a construção de correspondentes *capabilities* por meio da oferta de *commodities*. Podendo tomar formas permanentes, como educação e formação, esta oferta tem também caráter urgente e de

necessidades mais imediatas. A consequência dessa argumentação não poderia ser outra senão a defesa da garantia universal de uma renda mínima condicionada, visando uma autonomia básica, o *conjunto de [capabilidades] fundamentais que lhe permita considerar-se um sujeito minimamente autônomo*. (REGO; PINZANI, 2013, p. 70).

Esclarecem ainda os autores que o aspecto econômico ligado à presença de uma renda regular permanece uma condição imprescindível para a saída da miséria, inclusive nos seus aspectos éticos. Entre outras questões, Rego e Pinzani ponderam:

> [...] a escravidão [...] nos legou práticas sociais, políticas e econômicas, assim como atitudes morais em relação ao sofrimento dos excluídos e dominados, configurando uma sociedade carente de laços de solidariedade cívica e moral. [...] um catolicismo autoritário, que por séculos legitimou a desigualdade. [...] O Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que se modernizou, foi privatizado por uma pequena elite e nunca desenvolveu políticas sérias de redistribuição de renda (REGO; PINZANI, 2013, p. 154-155).

Na distinção de pobreza moderada e pobreza extrema, os autores Rego e Pinzani (2013) citam a filósofa mexicana Paulette Dieterlen quando toma a conceitualização de pobres extremos como pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental deficiente, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem de atividades intelectuais como a educação. Esta condição impede qualquer mobilidade social: os pobres extremos nascem e morrem geralmente na mesma condição. Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em certo momento, não satisfazem as necessidades julgadas básicas. Diferem-se dos pobres extremos por terem capacidade, porém não as oportunidades de participar de atividades econômicas e/ou intelectuais. Dessa forma, a pobreza extrema, considerada do ponto de vista econômico tanto como do ético, do ponto de vista objetivo quanto do subjetivo, caracteriza-se por vários elementos.

A partir da abordagem de Pedro Demo (2003) a pobreza é compreendida em uma proposta que se relaciona à multidimencionalidade desse fenômeno social. A pobreza econômica é vista como insuficiência de recursos, já a pobreza política, que nos faz lembrar Bertold Brecht[12], é analisada como uma forma avassaladora da pobreza, uma vez que não

---

[12]*O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e*

permite ao indivíduo se perceber como sujeito, capaz de conhecer e construir a sua inserção histórica no espaço social. Segundo Estivill (2003), os conceitos de exclusão e pobreza são considerados concomitantes, se sobrepõem e comumente são complementares.

Contudo, não se pode restringir a concepção da pobreza exclusivamente como falta ou insuficiência de renda. Yazbek (2001, p. 48) destaca que o significado de pobreza vai muito além do que é considerada, aponta-a no sentido de ausência de cidadania e poder, ou seja, a pobreza política: *[...] a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressando unicamente pela carência de bens materiais. Pobreza é também uma categoria política, que se traduz pela ausência de direitos, de possibilidades e de esperanças*.

Complementando esse pensamento Boschetti (2003) afirma que definir a pobreza a partir da insuficiência da renda, isto é, dos mínimos sociais não levando em consideração outros aspectos que são necessários à sobrevivência individual, como o acesso aos demais serviços e políticas públicas é um pensamento simplista e reducionista.

Para Demo (2003), uma forma de enfrentamento da pobreza não deve pautar-se em uma abordagem puramente residual e compensatória, por ser incapaz de atingir o cerne conceitual deste tema. O autor se posiciona no sentido de defesa de políticas sociais que sejam vinculadas à Educação, mas também em uma proposta redistributiva de renda. Concorda que este conceito de pobreza política busca relacionar-se com programas que visam garantir o mínimo de renda às famílias para que essas possam manter os seus filhos na escola.

Os resultados encontrados nos trabalhos de Silva e Silva (2007), Marinho et al (2011), Kerstenetzky (2009) e Yazbek (1999) indicam que o PBF não teve influência significativa para redução da pobreza e da indigência nos municípios brasileiros nos períodos considerados. Uma das explicações possíveis para este resultado é atribuída ao fato do PBF adotar uma linha máxima de renda muito baixa para seleção dos beneficiários, deixando de beneficiar muitas famílias que de fato vivem em situação de pobreza. Além disso, os valores dos benefícios foram considerados muito baixos, oferecendo poucas possibilidades dos indivíduos ultrapassarem a linha de pobreza.

Outra crítica ao PBF é apontada por Marques (2008), ao afirmar que ele não é acompanhado de ações que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza. Os dados utilizados pelo autor indicam que o índice de desigualdade de renda entre os pobres e a intensidade da pobreza, configurado na distância que separa a renda média dos indivíduos

---

multinacionais (BERTOLT BRECHT). Disponível em: <http://pensador.uol.com.br/frase/MjMzMDA5/> Acesso

pobres da linha de pobreza, elevaram-se em 2006, período considerado. Pontua ainda que a elevação da intensidade da pobreza é mais um indicativo de que os benefícios não têm sido suficientes para que as famílias superem a linha de pobreza. Na visão de Marques (2008) a forma do PBF está adequada à abordagem multidimensional da pobreza, por intermédio das transferências de renda, das condicionalidades e dos programas complementares, entretanto, os resultados encontrados indicam que o programa não tem apresentado efetividade no combate a pobreza.

Já o estudo de Kerstenetzky (2009) aponta para o fato de que o valor dos benefícios tem sido utilizado pelas famílias prioritariamente para compra de alimentos, o que indica que o valor transferido não é suficiente para enfrentar a pobreza em todos os seus aspectos. Como proposição, argumenta que o Governo Federal deve atuar sobre os demais aspectos da pobreza, com ampliação do acesso a serviços de saúde e a educação de qualidade e integração ao mercado de trabalho.

Para Silva e Silva (2007), o patamar de renda indicado para inclusão no Bolsa Família é muito baixo, o que faz com que mesmo que o programa consiga alcançar todas as famílias de seu público alvo, o atendimento fica limitado ao que se considera extrema pobreza. Além disso, como o valor do beneficio médio é bem baixo, as famílias estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de capacitações dessa classe como falta de inserção no mercado de trabalho, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias e acesso limitado a informações. Embora afirme que os resultados para superação da fome e da pobreza sejam modestos, a autora citada considera que o PBF melhora a renda das famílias que se encontram num nível econômico de mera subsistência.

Soares *et al.* (2007) observam que, por serem baixos os montantes transferidos pelos programas Bolsa Família do Brasil, Oportunidades do México, e o Programa Chile Solidário, na maior parte dos casos os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) são insuficientes para tirar famílias da pobreza. Para as famílias em pobreza extrema, a renda dos PTCRs representa grande parcela ou a totalidade da renda do núcleo familiar. Neste sentido, adverte que as políticas sensíveis ao grau de privação dos pobres, com a disponibilização de recursos financeiros mais significativos tenderão a proporcionar maiores impactos no combate à pobreza e extrema pobreza.

---

em: jul. 2015

Kerstenetzky (2009) também considera que o efeito dos benefícios do Bolsa Família sobre a incidência da pobreza não é especialmente importante, dado o pequeno valor dos benefícios e devidos as regras de elegibilidade do programa. Não obstante, o Programa representa um mecanismo de alívio da pobreza para famílias muito pobres, que podem utilizar os recursos para adquirir mais alimentos. Yazbek (2012) destaca que a adoção apenas do critério da renda para definição dos pobres e extremamente pobres é um problema do PBF. Esse critério não considera a dimensão multidimensional da pobreza e estabelece uma renda per capita familiar bastante baixa, não abrangendo famílias que enfrentam dificuldades. Tal como Kerstenetzky (2009), Silva e Silva (2007) e Soares *et al.* (2007), Yazbek observam que o valor baixo do beneficio é insuficiente para produzir impactos positivos para ultrapassagem da linha de pobreza.

Para Marques (2008), o PBF não é acompanhado de ações que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza e, por isso, não é um instrumento para superação da pobreza. Posto isso, a autora considera que é possível que, no futuro, a população-alvo do programa venha até mesmo a aumentar. O Programa tem como ponto positivo as condicionalidades, mas é necessário o provimento dos serviços com qualidade.

Outro aspecto apontado é a ideia dos programas complementares, considerados especialmente importante para garantir a superação da pobreza, mas que devem ser pensadas soluções que ofereçam treinamentos aos indivíduos para integração ao mercado de trabalho. (PAES-SOUZA; QUIROGA, 2010).

Em Marques e Mendes (2008), o PBF é criticado por não considerar a renda *per capita* mínima como o salário mínimo. Para os autores, o entendimento de que o salário mínimo e a renda mínima necessária para alguém sobreviver decorre do fato de que não há diferença entre as necessidades básicas de um assalariado e as necessidades das outras pessoas.

Outra crítica destacada seria a má focalização do programa ou o montante insuficiente de recursos para impactar a pobreza, explicações também utilizadas por Schwartzman (2006) para o impacto limitado das políticas de transferência de renda sobre a pobreza.

Já Hoffmann (2006) utiliza dados da PNAD para analisar o impacto das transferências de renda sobre a pobreza do Brasil no período de 2002 a 2004 e, verifica que 51% da redução da pobreza poderiam ser atribuídos ao crescimento das transferências condicionadas de renda. Esse percentual é de 30% quando se considera a proporção de pobres. Adotando a linha de indigência, 75% da redução poderiam ser explicados pelos PTCRs. No entanto, o autor conclui que haveria crescimento da pobreza se não fossem as transferências de renda.

Em estudo para o Brasil no período de 1999 a 2009, Soares *et al.* (2010) mostram que a pobreza fica estacionada no período de 1999 até 2003, iniciando a queda no período de 2003 a 2005, que coincide com o período da unificação dos programas de transferência de renda e com a expansão da cobertura no Bolsa Família. Os autores fazem simulações para as taxas de pobreza com e sem os programas de transferência de renda. Em 2001, os programas de transferência que precederam o PBF já faziam com que a pobreza extrema fosse 2,8% menor e a taxa de pobreza 0,6% menor do que seria sem os programas. De 2001 a 2003, a redução na pobreza foi insignificante, mas se os programas de transferência de renda não existissem, a pobreza teria aumentado. No período de 2003 a 2005, a pobreza caiu 4,2 pontos percentuais enquanto a pobreza extrema diminuiu 2,7 pontos. Pelos cálculos dos autores, o PBF foi responsável por 17% dessa queda da pobreza e por 40% da queda da pobreza extrema. De 2005 a 2007, o PBF seria responsável por 23% da queda na pobreza e 92% da queda na extrema pobreza. Os autores enfatizam que de 2007 a 2009, o programa foi responsável por quase 60% da queda da pobreza e por manter a pobreza extrema em queda em um período em que a renda do trabalho dos mais pobres caiu.

Paes-Souza e Quiroga (2010), em estudo sobre redução de pobreza e desigualdades geradas por programas de transferência de 2004 a 2011, encontram que em um primeiro momento os benefícios são utilizados para a compra de alimentos; num segundo momento, o resultado é uma transformação no aspecto nutricional de saúde. Nesses dois momentos, apenas a transferência de renda não é suficiente para enfrentar a pobreza, sendo necessário associá-la a oferta de serviços e, se necessário, a ampliação da rede de equipamentos públicos. Para Paes-Souza e Quiroga (2010) a oferta de serviços leva a inclusão produtiva das pessoas, por isso, o essencial para assegurar a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza será a integração entre benefícios e serviços providos pelo Estado, atacando não somente a insuficiência de renda, mas também os aspectos multidimensionais da pobreza como insegurança alimentar, falta de acesso a serviços de saúde e educação.

Indo em uma outra direção, Rego e Pinzani (2013) afirmam que o principal efeito do PBF não é o de superar o círculo vicioso da pobreza, mas iniciar um círculo virtuoso dos direitos, em que a expansão de um direito dá origem a reivindicações por outros direitos. Uma luta pelo reconhecimento da legitimidade de novas expectativas deveria ser combinada principalmente com ações para o alívio imediato da desumanização existencial e num maior espaço de tempo, a ser avaliado posteriormente, deveria vislumbrar estratégias visando à ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Para os autores, “a luta das famílias

por tudo isso, era inviável enquanto se mantivessem em situação de extrema precariedade monetária". Argumentam também que o PBF transfere o registro da pobreza e sua atenuação do campo da caridade pessoal para a esfera da responsabilidade institucional e do direito à cidadania substantiva, ou seja, parte do reconhecimento institucional de uma dívida social e inicia o processo de habilitação de cidadãos.

Cabe destacar que os autores mencionados partem da teoria de Georg Simmel a respeito do poder liberatório do controle do dinheiro sobre relações de dependência pessoal opressora e para a construção de subjetividades autônomas:

> No seu ensaio "O pobre", de 1903, Georg Simmel fala da "eliminação do pobre". [...] ao fato de eles não possuírem voz nenhuma quando se trata de tomar decisões sobre políticas públicas [...] a maioria das medidas que visam combater a pobreza é tomada com base em dados estatísticos, quantitativos ou macroeconômicos (REGO; PINZANI, 2013, p. 27).

Todavia, os autores rejeitam a proposta liberal que a transferência de renda monetária deva substituir e não complementar outras políticas sociais e de desenvolvimento regional, sem as quais o processo de habilitação de cidadãos não avançará. Argumentam ainda que sem escolas de qualidade, infraestruturas que aumentem o acesso a serviços públicos e apoio a atividades econômicas locais, as capacitações necessárias para a superação social da pobreza terão um desenvolvimento limitado.

Como já tivemos a oportunidade de mencionar, sabemos que a situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil é bastante acentuada e que, a causa fundamental dessa realidade é a desigualdade social e a desigualdade na repartição da renda. Sobre o assunto, Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 202) defendem que "*há de se considerar que a causa fundamental da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida mais do que a incapacidade de geração de renda*".

Em Rego e Pinzani (2013, p.153) a categorização da pobreza extrema pode ser elencada a partir de 11 itens:

1. Falta de condições básicas para uma vida saudável. Ligadas à má nutrição, moradia precária, ausência de assistência médica básica, falta de acesso a muitos remédios. Conforme os autores indicam a má nutrição não está ligada necessariamente à falta de alimentos, mas também à falta de educação nutricional. A má nutrição representa um obstáculo ao desenvolvimento da autonomia individual em vários sentidos. No mais óbvio, não proporciona uma vida saudável (física e mentalmente) torna os indivíduos mais sujeitos

às doenças; ao mesmo tempo, diminui sua capacidade (física e mental) de trabalho, condenando-os ainda mais à miséria. “A ausência de educação em sentido amplo (como orientações corretas sobre o funcionamento do seu próprio corpo, vida sexual, nutrição, higiene pessoal) marca profundamente a qualidade de vida das pessoas” (REGO; PINZANI, 2013, p. 171-173).

2. Acesso nulo ou irregular à renda derivante de um trabalho regular. Os autores asseveram que a extinção da pobreza não será realizada somente por mecanismos econômicos distributivos ou pela criação de empregos, porque tal situação, por possuir inúmeras facetas, exige intervenções em vários níveis, que só podem ser efetuadas por instituições políticas, como o Estado. A escolaridade nas regiões pobres do Brasil é privilégio de poucos e, portanto, é privilégio de poucos encontrar trabalhos qualificados. A falta de qualificação vem acompanhada da triste consciência, baseada em suas experiências pessoais, de como é difícil e penoso, sobretudo para as mulheres, buscar trabalho e dedicar-se a ele. Segundo os autores, “[...] a produção de preconceitos e estereótipos contra os pobres e, em especial, contra mulher pobre não cessa de ocorrer; aliás, é parte constitutiva das estratégias de dominação política, cultural e social bastante analisada pela sociologia e pelas teorias feministas” (REGO; PINZANI, 2013, p. 174-177).

3. Trabalho infantil e abandono escolar. A participação das crianças das classes populares na vida econômica começa muito cedo. Isso significa quase sempre o abandono da escola e, portanto, a perpetuação do analfabetismo e a impossibilidade de sair da miséria por meio da educação. Por isso, destacam as autoras “é importante que um programa como o BF exija contrapartidas das famílias beneficiárias, como a obrigatoriedade da frequência escolar”. (REGO; PINZANI, 2013, p. 178).

4. Alta natalidade. Segundo certa visão tradicional da família pobre, uma alta quantidade de filhos representaria em perspectiva um maior número de fontes de renda e, eventualmente, um apoio para os pais na terceira idade. Para os autores [...] “A sujeição das mulheres em uma sociedade muito marcada pelo patriarcalismo as priva quase completamente de qualquer soberania sobre seu corpo.[...] algumas confissões cristãs [...] condenam em geral o controle da natalidade”. Em certa medida, algumas entrevistadas nos estudos de Rego e Pinzani se referem à sua frequente gravidez e ao elevado número de filhos ainda em termos como estes: “Eis mais um presente de Deus*”* (REGO; PINZANI, 2013, p. 179).

5. Acidentes. Os pobres estão mais sujeitos a acidentes pela precariedade das moradias e das instalações, pela baixa qualidade dos materiais de construção e localização perigosa dos terrenos. (REGO; PINZANI, 2013, p. 180).

6. Falta de crédito. A não inclusão bancária constitui uma modalidade adicional às tantas exclusões às quais os pobres estão submetidos (REGO; PINZANI, 2013, p. 180-181).

7. Invisibilidade e mudez. Nas áreas urbanas os pobres, em geral, vivem segregados em bairros longínquos e separados, convivendo com precárias infraestruturas de serviços públicos, como calçamento, espaço de lazer, iluminação e péssimas situações sanitárias. A distância do centro ou da sede do município implica quase sempre a dificuldade de ter acesso a serviços essenciais. Esse conjunto de elementos que caracterizam a vida dos pobres também os emudece, isto é, sua voz é totalmente inexistente. O analfabetismo representa efetivamente a perda de uma função humana como a comunicação (REGO; PINZANI, 2013, p. 181-183).

8. Desigualdade interna às famílias *[...] as possibilidades morais de libertação da opressão conjugal ainda são muito raras nas regiões pobres e atrasadas do Brasil [...]* (REGO; PINZANI, 2013, p. 184). Acho que poderia ser citado algo mais direto.

9. Vergonha. Os autores ponderam que as pessoas pobres e necessidades acabam sendo culpadas, direta ou indiretamente, pela sua situação *[...] percebemos que a vergonha e a humilhação se estampavam de forma mais evidente na figura dos maridos, normalmente desempregados, que permaneciam cabisbaixos [...]* São pessoas de vida precária em todos os sentidos: precariedade de vínculos, de sentimentos, de relações sociais sempre provisórias, pois provisórios são seus subempregos. Em sua grande maioria, são analfabetos como suas mulheres ou possuem dois ou três anos de escolaridade. De modo geral, são desqualificados para qualquer atividade produtiva. [...] *Na outra ponta, persiste o renitente alcoolismo, que realmente é muito comum e generalizado entre eles, situação ainda mais desmoralizante, porque os tornam pessoas violentas. Ter mulher e filhos lhes garante alguma coisa, ao menos: casa, comida, uma cama para dormir, enfim alguma forma humana de vida.* [...] *As mulheres, quando podem, tentam se livrar do inferno que é a vida familiar com eles. Suas razões para isso são óbvias: tentam viver e criar seus filhos com alguma dignidade protegê-los da violência do bêbado* [...] (REGO; PINZANI, 2013, p. 185-186).

10. Cultura da resignação. *Aceitam sua situação como uma sina inevitável ou natural, à qual só esperam subtrair seus filhos, já que não alimentam mais esperança para si.* [...] *tendemos a desejar coisas que estão ao nosso alcance, renunciando de antemão aquilo que saberemos que não poderemos alcançar.* Tal tendência é particularmente evidente entre

os pobres pesquisados já que têm consciência dos limites de sua situação. [...] a miséria material resulta em pobreza espiritual. *Deseja-se pouco, para que o sofrimento seja menor caso esse pouco não seja alcançado* [...] (REGO; PINZANI, 2013, p. 186-187).

11. Exclusão da cidadania. [...] *muitos não possuem documentos atualizados; em alguns casos, não possuem sequer carteira de identidade – o que impossibilita até seu ingresso no cadastro do programa.* [...] *As iniciativas das autoridades centrais e locais voltadas à eliminação dessa situação* (como testemunhado no Piauí pela presença de cartórios móveis que alcançam as áreas rurais mais afastadas para pôr em dia os documentos dos habitantes) *representam importantes passos em direção à inclusão formal* (REGO; PINZANI, 2013, p. 188).

A pobreza deve vista como um fenômeno complexo e de múltiplas dimensões que se influenciam mutuamente. De acordo com o Banco Mundial (2001), *a compreensão da reciprocidade entre as várias dimensões da pobreza ajuda a esclarecer suas causas e ampliar o número de áreas de atuação das políticas públicas*. Portanto, um incremento na educação pode produzir bons resultados na saúde e na perspectiva de aumento de renda; de outra forma, o melhoramento da saúde, além de promover bem-estar, potencializa o aumento de geração de renda dos indivíduos pobres.

Algumas definições para a pobreza consideram somente a renda financeira de uma pessoa. Neste sentido, segundo o Banco Mundial, uma pessoa é considerada absolutamente pobre quando ela dispõe de menos de 1,25 US-$ por dia. Em contrapartida, a expressão "pobreza relativa" orienta-se pelo ambiente social da pessoa. Para tanto, a renda do indivíduo é colocada em relação com a renda per capita média de um país. Daí surge a palavra "relativa". Deste modo, pobre é aquele que possui bem menos do que o seu próximo. Segundo muitas definições, este limite é alcançado, quando uma pessoa recebe menos de 60% do rendimento médio de uma nação. A pobreza tem de fato muitas facetas. Em geral, ela significa mais do que a simples falta de dinheiro. Variantes de indicadores de pobreza também são saúde precária e falta de acesso aos cuidados médicos, baixa escolaridade, ausência de participação nos processos sociais ou falta de relações interpessoais.

Conforme SEN (2000), a abordagem da pobreza que considere somente a renda independentemente da capacidade para realizar os funcionamentos, torna-se, assim, inadequada. Comparando duas pessoas com mesma renda, sendo que uma é jovem e saudável e a outra idosa e com problemas de saúde, observa-se que elas possuem capacidades (liberdades) diferentes para realizar os chamados funcionamentos. Ele não refuta que a baixa

renda seja uma das maiores causas de pobreza, porque pode levar à privação de capacidades e assume que a relação entre renda e capacidades pode variar segundo o sexo do indivíduo e seus respectivos papéis sociais, a idade, a localização residencial, as condições de saúde, entre outros. (CODES, 2008).

É preciso tratar o enfrentamento à pobreza no âmbito do direito. Pois, a perspectiva de abolição da pobreza também pode ser vislumbrada a partir do campo do direito. Isto porque, entendemos a pobreza como violação dos direitos humanos. Os direitos humanos (cívicos, políticos, culturais, econômicos e sociais) proclamados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem são constantemente violados, uns mais do que os outros e a conseqüência da violação de cada um deles é a pobreza. Esta perspectiva muda a forma como esta sempre foi vista – um fato lamentável a ser remediado pela caridade – mas, passaria a ser concebida como um problema prioritário dos governos. (SANÉ, 2004).

Diante das conceitualizações acerca da Pobreza, verificamos que sua definição enquanto insuficiência de renda é amplamente utilizada, embora incompleta, considerando-se o nível de complexidade das relações sociais contemporâneas. Como visto, outras proposições acrescentam significados ao conceito de pobreza em direção a uma compreensão multidimensional. Porém, encontram-se dificuldades na sua mensuração e comparação entre países, até mesmo internamente. E como nos programas sociais focalizados, é preciso definir quem é ou não pobre, recorre-se, na maioria das vezes, ao critério de renda.

Em suma, sem nenhuma pretensão de definir pobreza, mas considerando as contribuições dos referidos autores a pobreza pode ser entendida fundamentalmente como: ausência de renda, impossibilidade de atender às necessidades básicas ou consideradas prioritárias pelo sujeito que sofre privações, é violação dos direitos universais do homem. Além disso, pobreza é sentida, subjetivada e envolve aspectos contraditórios conflituosos típicos das sociedades capitalistas.

2 PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

> São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, CF, art. 6º, 1988).

Este capítulo apresenta algumas leituras sobre as noções de política de proteção social e transferência de renda em que buscamos discutir também a concepção de *welfare state*. Apresentamos pressupostos de Silva, Yazbek e Giovanni (2004) quando apontam que no Brasil existem duas principais formas de orientações político-ideológicas, a compensatória e a redistributiva, que inspiram as iniciativas de transferência de renda destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza. Apresentamos o percurso histórico dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades no cenário internacional. Na última sessão, embasados nos estudos coordenados por Maria Ozanira da Silva e Silva (2010) apresentamos cinco momentos da consolidação dos Programas de Transferência de renda no Brasil até chegar ao PBF que será mais pontualmente abordado no capítulo seguinte.

2.1 Políticas de Proteção Social e Transferência de Renda

A proteção social designa o sistema de políticas regulado pelos estados modernos e constitui a base, o financiamento, os programas, os mecanismos e os recursos em bens e serviços que sustentam os chamados estados de bem-estar social (*welfare state*)[13]. Os

[13]O universalismo é a forma de política social que nasce e se desenvolve com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.), com a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes euro-comunistas, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Com ela nasce o conceito de *welfare state* ou estado de bem estar social. Segundo esta concepção, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação em todos os níveis, até o auxílio ao desempregado, à garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para sustentação dos filhos etc. Ao longo dos anos 70 e 80, o Estado brasileiro busca organizar um "arremedo" de *welfare state*, na tentativa de satisfazer algumas demandas da população desprotegida. A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), do Funrural e, posteriormente, das Ações Integradas de Saúde (AIS) do SUDS, do SUS, dos mecanismos de seguro-desemprego, são exemplos

modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento do mercado, principalmente as diferenças de salários, renda e consumo e que são sempre repostas pelos diferentes momentos de funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. Originando-se de reações de autoproteção das sociedades à mercantilização da vida social, o estado do bem-estar contrai no século atual compromissos maiores, em países que chegam a destinar quase metade da riqueza social para a redistribuição e a garantia de direitos sociais. O estado de bem estar social representa a forma criada para proteger os cidadãos dos movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social.

Com a constituição dos *welfare state* no pós-guerra na Europa, a pobreza é vista como problema social, como "questão Social", de responsabilidade do Estado que deve promover o financiamento e um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens, como é o caso da saúde. O *welfare state* europeu construiu sistemas de proteção social, marcados pela visão solidária do direito social. E, com sua expansão, neste período, consolidou-se como um sistema de proteção social no qual o direito à assistência residual foi substituído pelo direito universal ao bem estar, independente do trabalho e sem condicionalidades.

Draibe (2013) explica que o significado maior do *welfare state* é o de assegurar o direito às condições básicas de vida garantindo um conjunto de benefícios aos indivíduos que perderam a capacidade de gerar renda no trabalho (seguro saúde, seguro maternidade, indenizações por acidente de trabalho, aposentadorias, pensões e seguro desemprego), como também, serviços e bens destinados à reprodução social (educação, assistência à saúde, alimentos, habitação, transportes coletivos, abrigos, entre outros).

Já Esping-Andersen (1991) propõe que o *welfare state* deveria satisfazer mais do que as necessidades consideradas básicas ou mínimas. E, não oferecer programas direcionados, mas sim pensar nas condições de elegibilidade e em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos dos cidadãos.

Mesmo já tendo sido implantados Programas de Transferência de Renda em diversos países da Europa, a partir dos anos 1930, esse debate só assume visibilidade contemporânea a partir dos anos 80, como resposta ao empobrecimento e desemprego da população frente às

---

claros dessa "marcha" rumo à universalização dos direitos sociais. (André Cezar Medici). Disponível em: <http://

grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em função da revolução tecnológica da era da informação. Conforme Zimmermann e Silva (2009):

> As diversas experiências internacionais de programas transferência de renda, que surgiram nos países desenvolvidos no século XX, no momento em que Estado de Bem-Estar Social ganha concretude e consolidação. Os países nórdicos da Europa foram os pioneiros na introdução de programas de transferência de renda, adotados há mais de seis décadas pelo Reino Unido em 1948, seguido pela Finlândia em 1956 e Suécia em 1957. Os países baixos, por sua vez, introduziram esse tipo de proteção social na década de 1960, precisamente em 1963 e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de auxílio social (Sozialhilfe) foi introduzida em 1961. No caso França, houve uma certa polêmica em torno da introdução ou não deprogramas de transferência de renda, contexto foi marcado por um intenso debate, culminando com a instituição tardia daRMI (revenu minimum d"insertion) no ano de 1988. Saliente-se que na atual conjuntura, em nenhum desses países, discute-se de forma veemente sobre a possibilidade de término e/ou extinção de tais programas. Ao contrário, os mesmos são tidos como fundamentais no que concerne à proteção social dos indivíduos fragilizados e/ou expostos aos mais diversos riscos sociais (ZIMMERMANN; SILVA, 2009, p.1).

No percurso da transferência de renda mínima, em distintos momentos históricos e culturas, foram elaboradas e executadas medidas protetivas e de intervenções na perspectiva de garantir um mínimo de existência, por muitas vezes *com limites muito variados, a certas categorias de pessoas* conforme Fonseca e Dutra, (2006, p.43). Mas a renda mínima[14] tem seu marco legal:

> [...] a partir de 1579, na Escócia, depois na Inglaterra, com a lei dos pobres de 1601, que inspirou a legislação de algumas colônias, como Virginia e Jamaica. A primeira iniciativa de renda mínima, conhecida na Europa industrial, foi desenvolvida durante o período da Speenhanland, não tendo, porém, aplicação regular, nem geral, desaparecendo com a reforma da lei dos pobres em 1834. A Speenhanland, também conhecida como "sistema de abonos" assegurava uma renda mínima ao trabalhador independentemente dos seus proventos e de estar ou não empregado. Aqueles que se encontravam trabalhando, recebiam a renda desde que seus rendimentos fossem inferiores ao estabelecido na tabela de abonos (FONSECA; DUTRA, 2006, p. 43).

O modelo de transferência de renda condicionada, conhecido na literatura como Conditioned Cash Transfer (CCT), expressão que, no Brasil, foi traduzida para Programas de

---

www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/polsoc/saude/>. Acesso em: 24 ago. 2016.

[14]Segundo Suplicy (2002), no livro Utopia, de Thomas More, publicado em 1516, estão expostas a primeiras formas de propostas de renda mínima, sendo que o destaque deste livro é a discussão sobre a importância de se assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência mais digna. Após este livro seguiram-se diversos outros pensadores que exprimiam o mesmo desejo de se criar uma sociedade mais digna, sendo um deles Juan Luis Vives, que em 1526 fazendo uso dos ensinamentos passados por More, formulou uma "proposta de renda mínima para o prefeito da cidade flamenga de Bruges, em DE SUBVENTIONE PAUPERUM SIVE DE HUMANIS

Transferência de Renda Condicionada (PTRC), surgiu nos anos 1990 a partir de uma perspectiva de proteção social conhecida como paradigma de desenvolvimento humano. Os programas de transferência de renda com condicionalidades vêm ocupando um lugar cada vez mais destacado no âmbito das políticas de combate à pobreza.

O debate internacional vem destacando, a partir dos anos 1980, os programas de transferência de renda como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, *ampliada na sua face conjuntural, com aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da 'nova pobreza' no contexto da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico.* (SILVA; LIMA, 2010, p. 19). Segundo Senna *et al* (2007), o contexto de manifestação dos programas de transferência de renda no Brasil, se dá na seguinte perspectiva:

> As recentes transformações que vêm se operando no interior das economias mundiais, com o crescimento do desemprego e a aparição de novas formas e/ou agudização da pobreza, associados à chamada crise do *welfare state* têm trazido à tona o debate acerca dos limites dos tradicionais programas sociais em responder às crescentes demandas sociais, impondo, assim, novos dilemas para a intervenção pública. No Brasil, o tema da pobreza e destituição social vem assumindo lugar de destaque na agenda pública nas últimas décadas, não só em face do número alarmante de pobres como também pela centralidade adquirida pela discussão em torno da capacidade estatal em promover maiores níveis de equidade e justiça social (SENNA ET AL, 2007, p. 87).

Conforme os autores citados, na América Latina, entre outros, merece destaque o surgimento dos seguintes programas de abrangência nacional, focados em famílias pobres ou extremamente pobres com transferência de renda condicionada: Programa Oportunidades do México- criado em 1997, com cobertura para famílias pobres do meio rural; a partir de 2001 foi estendido para as áreas urbanas, e em 2002 para todo o país; Programa Jefas e Jefes de Hogar- criado em 2002, na Argentina, com cobertura para as pessoas sem trabalho que são chefes de família com filhos sob sua responsabilidade; Programa Chile Solidário- criado em 2002, tendo como alvo o apoio às famílias, implementando vários subsídios monetários e instituindo acesso prioritário a outros programas sociais; Programa Avancemos- criado em 2006, na Costa Rica, como parte da ação estratégica do Plano Nacional de Desenvolvimento de 2006-2010 da Costa Rica; Programa Ingresso *Ciudadano* - criado em 2005, no Uruguai, sob a égide do *Plano de Atención a La Emergência Social.*

NECESSITABUS". Sua obra teve importante influência sobre as diversas formas que tomaram na Inglaterra e na Europa as Leis de Assistência aos Pobres" (FONSECA; DUTRA, 2006, p. 43).

Deve-se registrar que ações de complemento da renda familiar, tanto através de subsídios como de transferências monetárias diretas, já faziam parte da agenda de programas sociais de combate à pobreza. A novidade é que esses programas recentemente introduziram mecanismos que condicionam as referidas transferências ao cumprimento, por parte dos beneficiários, de um conjunto de atividades vinculadas particularmente às áreas de saúde, educação e nutrição, com o objetivo de melhorar os padrões nutricionais e educacionais desta parcela da sociedade no curto prazo. Este tipo de política social está fortemente condicionado pela idéia da focalização, a qual tem como pressuposto as análises de custo-impacto. Por isso, as ações destinam-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população visando, por um lado, gerar compensações sociais devido aos desajustes criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, exclusão, entre vários.) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos submetidos ao círculo vicioso da pobreza e da desigualdade. No geral, observa-se que a maioria das experiências em cursos define um conjunto de condicionalidades as quais, geralmente, estão atreladas a alguns compromissos que os beneficiários devem cumprir durante a execução do programa. Estes compromissos dizem às áreas de educação (manter os filhos menores de 18 anos matriculados em escolas e frequentes) e de saúde (participar das campanhas de vacinação, realizar exames médicos preventivos e manter uma regularidade de participação nas atividades programadas).

Há uma enorme diversidade de modelos operacionais de transferência de renda em curso atualmente. De um modo geral, o objetivo desses programas é combater a pobreza através de melhorias nas condições sociais das famílias classificadas como pobres, através de ações voltadas ao combate da desnutrição visando diminuir as taxas de mortalidade infantil; ao suplemento alimentar e nutricional de crianças e adolescentes; aos cuidados com a saúde básica; bem como ao estímulo à melhoria da formação do capital humano. A forma de transferência dos recursos às famílias normalmente é direta e individual. Porém, em termos de valores verifica-se uma diversidade de situações, indo desde valores únicos até valores mensais definidos a partir do número de filhos matriculados e presentes às escolas. No entanto, verifica-se que, na média, os valores transferidos são bastante baixos. Além disso, há ainda programas que estipulam uma regressividade da transferência monetária no sentido de preparar o beneficiário para o período pós-programa.

2.2 **Sistema Brasileiro de Proteção Social e Programas de Transferência de Renda**

> Todas as ações em busca da igualdade e da justiça social para a classe empobrecida em que considere o ser humano apenas como objeto ou meio, de alcançar objetivos, têm-se uma ausência de cidadania, pois os indivíduos passam a significar 'coisas', passam a ser tratados como tal, os programas de transferência de renda devem "funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação" (PEREIRA, 2001, p. 226).

A assistência social emergiu no Brasil como política pública de proteção social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a integrar o sistema de seguridade social, como política pública não contributiva, ao lado da saúde (não contributiva) e da previdência social (contributiva). Ao atingir esse novo patamar, a assistência social deve ser prestada *a quem dela necessitar*, como um direito social de cidadania e dever do Estado, conforme disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição. Dessa maneira, suas ações saíram da esfera do assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, para se consolidar no campo das políticas públicas e dos direitos sociais. Assim, a Constituição de 1988 foi um marco histórico ao ampliar, através de Lei, a proteção social que até então estava vinculada ao emprego formal. Não só na área legal e nas esteiras conceituais, mas, principalmente, na mudança qualitativa da concepção de proteção que existia no país até então, pois inseriu, no patamar jurídico da cidadania, os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais no processo social.

Como proteção (*protectione*, do latim) entende-se tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A idéia de proteção contém um caráter mais preservacionista e de manutenção da vida, e não apóia-se com foco na precariedade. O termo social nos faz recorrer ao conceito de necessidades básicas e das relações em sociedade. Quando a assistência social prevê a proteção social na direção do desenvolvimento humano e social, Pereira nos diz,

> Para que a provisão social prevista na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) seja compatível com os requerimento das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima para ser *básica*, *essencial*, para a gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes. Pois aqueles que não usufruírem bens e serviços sociais básicos ou essenciais, sob a forma de direitos, não são capazes de se desenvolverem como cidadãos ativos, conforme preconiza a própria LOAS. Assim, falar em direitos e políticas sociais implica recorrer ao conceito de necessidades

> humanas básicas e ao mesmo tempo tem relação com os princípios de igualdade, equidade e justiça social (PEREIRA, 2007, p. 27).

Ainda conforme este autor, a proteção social, em suas ações, vem como uma resposta às necessidades humanas, em seus diversos aspectos, produzindo aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e suas famílias, para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar, desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.

A carta Magna de 1988 começa a criar um sistema de políticas sociais destinado a atender aos direitos e necessidades universais garantidos constitucionalmente. A Lei Orgânica de Assistência Social, (LOAS), lei nº 8.742/93, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, foi o resultado de intensos debates e confrontos políticos travados desde a Constituição de 1988 e constituiu-se como um avanço no campo da política social pública brasileira. Ela forneceu todos os aspectos essenciais para a condução da Política de Assistência Social como política pública em todo o território brasileiro.

Outro avanço no campo da assistência social deu-se com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004. A PNAS[15] visa dar concretude às diretrizes da LOAS na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão dessa política pública. Onze anos depois da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituiu o Sistema Único de Assistência (SUAS) e, em 2005, a Norma Operacional Básica que regulamenta o SUAS, inaugurando-se no país um novo modelo de organização da gestão e da oferta de serviços socioassistenciais.

O SUAS foi criado com o objetivo de dar normatização, organicidade, sistematização, racionalização e unificação à Política de Assistência Social. Dessa forma, todos os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, em todo o território nacional, são regulados pelo SUAS, com vistas a acabar com ações paralelas, focalistas e pulverizadas, marcantes no campo socioassistencial no Brasil (MDS, 2004). O SUAS, caracterizado como sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social. É formado pelos

---

[15]A gestão da PNAS pauta-se no pacto federativo, por meio do qual detalham-se as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Norma Operacional Básica (NOB). A PNAS se orienta pela descentralização dos processos, reconhecendo demandas setoriais e segmentadas; pela constituição da rede de serviços socioassistenciais, bem como a qualificação dos profissionais atuantes na Assistência Social; pela valorização da informação, monitoramento e avaliação, como instrumentos estratégicos para uma melhor atuação nas políticas sociais e, por último, pelo estímulo e fortalecimento do controle social.

níveis de proteção e organizam serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais em todo território nacional. (BRASIL, 2010). *No SUAS as ações da assistência social são organizadas tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades"* (BRASIL/MDS, 2008, p. 36), nesse pensamento os programas, projetos, serviços e benefícios devem ser desenvolvidos nos territórios em que há maiores índice de vulnerabilidade e devem ter como foco a atenção as famílias, dessa forma os programas de transferência de renda concorrem para ser organizados dentro dos sistemas de proteção do SUAS[16].

Dentre os inúmeros programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social, incluem-se os Programas de Transferência de Renda, compreendidos, segundo a legislação oficial, como:

> [...] programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2005a, p.23).

O modelo de atuação desses programas e seu efeito sobre a situação de vida da população atendida, combinando ações para seu alívio imediato - por meio de benefícios financeiros – e estratégias visando à ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, vêm-se difundindo, por iniciativa de organismos de cooperação internacional, como uma opção efetiva, à disposição de países em desenvolvimento.

No caso do embasamento na Cidadania Universal, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos os que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social em oposição ao advertido pelas autoras:

---

[16]A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o Brasil. Através do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) fazem a articulação entre as ações, políticas e programas de transferência de renda com os serviços, programas, benefícios e projetos sociais. É imprescindível a descentralização do programa, através da rede de assistência social no país, para o acompanhamento mais de perto dos beneficiários. De um lado a gestão do programa, no contato direto com os beneficiários e na experiência cotidiana da gestão intersetorial com a educação, saúde e assistência social. Por outro lado, é por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) que acontece o acompanhamento das famílias que enfrentam barreiras para cumprir as condicionalidades, que podem ser traduzidas em uma maior situação de vulnerabilidade, risco ou ameaça social.

> [...] há, na atualidade, o acirramento da contradição fundamental da sociedade capitalista. Enquanto a produção social se torna cada vez mais coletiva e o trabalho cada vez mais social, a apropriação dos frutos da produção e do trabalho mantém-se privada, concentrada por uma pequena parte da sociedade. Em outros termos, amplia-se a concentração de renda e aumenta a desigualdade social e econômica e a pobreza (PFEIFER; NOGUEIRA, 2005, p. 153).

Segundo os autores Silva, Yazbek e Giovanni (2004) existem duas principais formas de orientações político-ideológicas que inspiram as iniciativas de transferência de renda e são:

> Transferência de Renda enquanto programas **compensatórios** e **residuais** cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza e [...] Transferência de Renda enquanto programas de **redistribuição de renda**, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 36-37 grifo nosso).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 132) a prevalência dos programas de transferência de renda se apresentam com esta dupla face: "*uma **compensatória**, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de **acesso às políticas universais**, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias"*. Nesse âmbito, os programas de transferência de renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza bem como criação da cidadania universal. Passam a ser defendidos por políticos e estudiosos dos problemas sociais das mais variadas teorias, dentre as quais se destacam as seguintes perspectivas sãs seguintes naturezas:

> Uma liberal/neoliberal que considera os programas de transferência de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substituta dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferências de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; uma perspectiva que percebe os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 36).

Os Programas de Transferência de Renda assim são considerados como eixo prioritário na atuação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias. Conforme os autores Silva, Yasbek e Giovanni (2004) das várias concepções críticas mais frequentes uma alega que este tipo de assistência social, que transfere valor em dinheiro ao pobre, longe de combater a pobreza, apenas a agravaria na medida em que os assistidos seriam estimulados à acomodação e à improdutividade, contribuindo para um sistema parasitário em que o pobre é cada vez mais dependente do Estado. Outras opiniões, ainda que favoráveis à política de transferência de renda apontam falhas no formato do programa, como a extrema focalização, incapaz de cobrir toda a população preconizada, o baixo valor do repasse e do corte de renda, a desvinculação com a noção de direito social, dentre outras críticas. Na próxima sessão serão pontuadas maiores detalhes, estudos e críticas dentro da realidade dos Programas de Transferência de renda Condicionada -PTCR no Brasil.

2.3 **Breve Histórico da Transferência Condicionada de Renda no Brasil**

Todas as experiências de transferência de renda implementadas pelo Governo Federal serviram de referência para a concepção, o desenho, o aperfeiçoamento e a ampliação dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil e a criação do PBF em sua versão atual.

Ainda que as primeiras discussões sobre renda mínima no Brasil remontem à década de 1970, os debates da Constituinte e a apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 80, de 1991, do Senador Eduardo Suplicy, marcam a entrada do tema da garantia de renda na agenda de políticas públicas brasileira. Os programas de transferência condicionada de renda - PTCR inserem-se em um novo padrão de programas sociais voltados à população mais pobre. Conforme Bichir (2010), *inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy*, esses programas surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “Bolsa Escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos.

Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de complementação de renda, enquanto uma estratégia de combate à fome e à pobreza, na década de 90, as ações ainda foram marcadas pela fragmentação e paralelismo. Com efeito, perpetuaram-se mecanismos de sobre focalização dos beneficiários, ou seja, enquanto algumas famílias recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, outras famílias em igual condição de miséria, não recebiam nenhum benefício, além da baixa cobertura e do fraco controle social. A pulverização dos programas criou uma duplicação na administração dos escassos recursos, reduzindo significativamente o seu impacto.

Um dos Programas de Transferência de Renda que tem obtido, ao longo dos últimos anos, uma importância significativa, é o PBF integrante da Política de Assistência Social no Brasil contemporâneo desde 2003, criado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de unificar os PTCR, que se encontravam dispersos em vários Ministérios. Com isso, visava-se garantir uma melhor focalização nos pobres e fornecer uma maior transparência na aplicação dos recursos.

> Nos últimos anos, novas formas de intervenção estatal contra a pobreza vêm sendo implementadas, especialmente sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população, como os programas de transferências condicionadas de renda. Essa alteração no padrão de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza ocorre em diversos países da América Latina, e não só no Brasil, destacando-se, por seu escopo e relevância em análises comparativas internacionais, os programas existentes no México (Oportunidades) e no Chile (Chile Solidário). No Brasil, as políticas sociais passaram de um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho, restrito a categorias específicas de trabalhadores [...] a um padrão de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário, até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização (BICHIR, 2010, p.115).

Conforme Rosa (2010),

> A introdução de programas não contributivos de renda mínima ou PTCR representa uma inovação no quadro brasileiro de políticas sociais. Historicamente, a assistência social no país se fundamentou na lógica produtivista, portanto, muito associada ao crescimento econômico e aos princípios meritocráticos. A omissão brasileira frente a medidas distributivas diretas favoreceu uma estabilidade da desigualdade socioeconômica e, portanto, sem grandes reduções nos percentuais de pobreza. A prevalência deste modelo de política social tem suscitado muitas discussões sobre sua capacidade de gerar impactos significativos no combate à pobreza e à desigualdade no país (ROSA, 2010, p. 65).

Numa análise sintética podemos apontar como percurso das políticas de transferências de renda mínima as seguintes experiências:

- 1995: Experiências pioneiras de Campinas e do Distrito Federal, com transferência de recursos a famílias que garantissem a frequência escolar de suas crianças; de forma simultânea, surgiram três experiências de Renda Familiar Mínima, no Distrito Federal e Ribeirão Preto e em Campinas a Renda Familiar para Educação. Esses três programas limitavam-se a famílias com crianças menores que 14 anos e eram programas de transferências de renda condicionados, que exigiam contrapartidas dos seus beneficiários;
- 1996: Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte;
- 1996: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI, sob responsabilidade do Governo Federal, implantado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante; Este era focalizado nas crianças de 07 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob o risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes. O benefício era uma bolsa de R$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente, foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de R$ 40,00 por criança.
- 1998: Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – sob responsabilidade do Ministério da Educação - MEC;
- 2001: Programa Bolsa Escola Federal (BES), vinculado ao Ministério de Educação; A contrapartida consistia na freqüência mínima de 85% à escola, no ano, para crianças de 06 a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R$ 90,00 e o valor da bolsa era de R$ 15,00 por criança, com um teto de R$ 45,00 por família;
- 2001: Programa Bolsa Alimentação (BAL), vinculado ao Ministério da Saúde;
- 2002: Programa Auxílio Gás, gerido pelo Ministério de Minas e Energia. O Auxílio Gás não era um programa de transferência condicionada, mas um benefício financeiro às famílias com renda familiar per capita mensal até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento;
- 2003: Programa Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada "Fome Zero". O Cartão Alimentação era gerido pelo hoje extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA;
- 2003: Criação, por Medida Provisória n° 132, de 2003, do PBF;
- 2004: Promulgação da Lei da Renda Básica de Cidadania – Lei n° 10.835, de 2004;

- 2004: Conversão em lei da Medida Provisória que criou o PBF. Lei n° 10.836, de 2004.

Numa leitura mais aprofundada, nos estudos coordenados por Maria Ozanira da Silva e Silva (SILVA; LIMA, 2010) a autora, Assistente Social, apresenta com maior referencial histórico o trajeto dos PTCR no Brasil, dentre os quais são elencados, em resumo, cinco momentos pontuais apresentados na linha de tempo que se segue.

O primeiro momento: iniciado em 1991 quando o senador Eduardo Suplicy (PT/SP) apresentou o Projeto de Lei 80/91, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) para todo o brasileiro residente no país a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, permanecendo, com parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal. Também previa em seu artigo 9º que *"à medida que o PGRM for implementado serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento"* (SUPLICY, 2002, p. 341).

O segundo momento: estendendo-se de 1991 a 1993, quando o economista José Márcio Camargo propõe uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigação de crianças e adolescentes frequentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória a uma estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza. Cristóvam Buarque em 1994, em campanha para ser governador do Distrito Federal, incluiu em suas propostas eleitorais, uma proposta semelhante, um programa de transferência de benefício monetário, com afinidade ao salário-família, condicionado à frequência escolar, que foi implementado no ano seguinte 1995, quando governador, com o nome de Bolsa-Escola.

O terceiro momento: foi iniciado em 1995, quando começou a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), concretizando, então, a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro. No mês de março de 1995, foi criado em Campinas no estado de São Paulo, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), a unidade beneficiária deste programa foi a família e o benefício era uma complementaridade monetária, diferencial, destinada às famílias de baixa renda que residiam no referido município há mais de 02 anos e com filhos menores de 14 anos de idade. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) foi considerado como pioneiro

e inovador no âmbito das políticas sociais no Brasil. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 47):

> Independentemente de críticas e elogios, o Programa de Garantia de Renda Mínima tem o mérito, inquestionável, de ter iniciado o debate sobre a renda mínima na opinião pública brasileira, inspirando a criação de um imenso conjunto de Programas de Transferência de Renda em implementação, por iniciativa de municípios, estados e pelo Governo Federal. Trata-se de uma modalidade de programas sociais não só factíveis, mas prevalentes no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social no adentrar do século XXI. O governo Federal, no ano de 1996 por meio da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), anteriormente instituído como "Vale Cidadania" (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 47).

Todas as experiências acima destacadas foram pioneiras e serviram de referência para as subsequentes em todo o território nacional. No ano de 1997 foi instituído e no ano seguinte 1998 regulamentado o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e iniciado sua implementação em 1999, em Bolsa Escola (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

O quarto momento: iniciado em 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso[17] (1999-2003), foi marcado por significativa expansão dos programas federais criados em 1996, Benefício de Prestação Continuada- BPC[18], abrangendo todo o território nacional e, Programa de Erradicação do trabalho infantil- PETI, ainda a criação de outros programas de iniciativa do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros). Nesse quarto momento, registrou-se ainda a ampliação do debate com a introdução da ideia de "Uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros",

---

[17]Fernando Henrique Cardoso em seu governo no ano de 2001 sancionou a Lei nº. 10.219, de 11 de abril, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", no âmbito do Ministério da Educação, destinado a famílias que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculados em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento. Os recursos para custeio do "Auxílio-Gás" eram oriundos da arrecadação da CIDE e destinava-se às famílias com renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo que fossem beneficiárias do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação e/ou fossem integrantes do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Observa-se que os programas de transferência de renda implementados no governo Fernando Henrique Cardoso expressam o reconhecimento da necessidade do usuário; porém, foram executados de forma fragmentada entre os diferentes Ministérios. A tentativa do cadastramento único, na época alocado na Secretaria de Estado da Assistência Social, também expressa a necessidade da legitimidade da política de assistência social em atenção às famílias em situação vulnerabilidade social e pobreza, porém sem os recursos que eram necessários e sem a capacidade de articular-se com as demais políticas setoriais, ferindo assim o princípio de universalidade. Expressa-se também a focalização e a seletividade das ações a intensificação do controle sobre as famílias em situação de pobreza.

[18]O Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se constitui em transferência monetária de valor igual a 01 salário mínimo mensal à idosos e pessoas com deficiência. Este benefício constitui-se enquanto direito referenciado e garantido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e reafirmado nas legislações que a complementam, diferencia-se de outros benefícios fundados na transferência monetária, que por sua vez constituem-se em programas que podem ser extintos quando da vontade do proponente.

conforme preconiza o senador Suplicy (2002), também autor do Projeto de Lei nº 266 de 2001, que propõe a instituição de uma renda incondicional ou a renda de cidadania para todos os brasileiros. Ao final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, o Ministério da Educação lança um programa de garantia de renda mínima, focalizado geograficamente:

> Os municípios com renda e receita tributária per capita inferior à média do seu estado poderiam integrar uma parceria com o governo federal, que financiaria metade dos custos de um Programa Bolsa-Escola, novamente vinculando o recebimento do benefício à frequência obrigatória à escola (LAVINAS; BARBOSA, 2000, p. 05).

Entre 1995 e 1999, vários estados da federação implementaram o Programa Bolsa Escola Federal. Em cada local em que foi implementado, o programa adquiriu características próprias com diferenciações do programa original, inclusive nomes específicos. A ideia do Bolsa-Escola estava espalhada em todo o país, vários municípios e estados tinham programas similares, entretanto o programa ainda não estava consolidado em nível nacional. Quando no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a proposta é o desenvolvimento da denominada "Rede de Proteção Social", sendo esta definida como sendo um conjunto de Programas Sociais do Governo Federal, com prevalência dos Programas de Transferência de Renda voltados ao atendimento à população pobre do país. Iniciou-se um esforço para articular os programas compensatórios, tendo como ponto de convergência os Programas Nacionais de Transferência de Renda.

Durante a transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula, especificamente no terceiro trimestre do ano de 2002, foi organizado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Neste diagnóstico, ao se ter uma avaliação dos programas sociais do governo antecessor, constatou-se a situação dos Programas de Transferência de Renda que havia a necessidade de unificação. Unificação não só dos cadastros das famílias beneficiadas, como já acontecia desde 2001, mas dos programas e benefícios repassados.

O quinto momento: iniciado em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado, desde o início, pelo Programa Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa é o Bolsa Família, criado em 2003, já implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja

proposta é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o PBF, em seu art. 4º, elenca os seus ambiciosos objetivos, a saber, *alcançar toda a população brasileira abaixo da linha de pobreza em três anos de implementação, além de articular a rede de proteção e promoção social para promover a "emancipação" das famílias beneficiárias*. O PBF, segundo informações oficiais, foi concebido com o objetivo de atender a duas finalidades básicas: *enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres.* A implantação do PBF não ignorou a existência prévia de outros programas de transferência de renda. No relatório de governo de transição sobre os programas sociais percebe-se um esforço avaliativo no sentido de dirimir os pontos falhos dos Programas anteriores e consolidação do PBF:

> [...] a unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, mediada pelo BF, propõe corrigir problemas identificados na operacionalização do conjunto disperso desses programas então em desenvolvimento, tais como: sobreposição e concorrência de programas nos seus objetivos e no seu público-alvo, necessidade de planejamento e coordenação geral desses programas e de ampliação do público alvo. Todavia, a proposta inicial de unificação limitou-se a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, tendo sido posteriormente integrado ao BF o Programa de Erradicação do trabalho Infantil, registrando-se, posteriormente, pactuações com diversos programas estaduais e municipais, mediante Termo de Cooperação (BRASIL, 2002 *in* SILVA; LIMA, 2010, p. 37).

Neste sentido, a criação do PBF não pode ser entendida como uma mera unificação dos programas anteriores ou apenas a busca de um maior grau de racionalidade administrativa pelo governo. As características do PBF, detalhadas na próxima sessão, mostram isto. Em especial, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família, e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de público-alvo, à ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outros. Na sequência, faremos abordagem específica ao PBF considerado o maior Programa de Transferência de Renda mínima do mundo.[19].

---

[19]O editor da revista científica Foreing Affairs, Jonathan Tepperman, na edição de janeiro e fevereiro de 2016, define o programa como "um esforço de combate à pobreza revolucionário em seu tamanho, ambição e desenho". Disponível em: <https://inclusaoprodutiva.org/tag/maior-programa-de-transferencia-condicionada-de-renda/> Acesso em: fev. 2016.

2.4 **Programa Bolsa Família**

> *O apoio que meus filhos têm hoje e que eu não tinha é o BF, sem contar que no futuro contarão com a oportunidade de fazer uma faculdade, na minha época faculdade era só para rico* (M25).
> *Na minha infância as lembranças mais fortes são as de fome. Passei fome com meus irmãos. Não estudei, não fiz cursos porque não tinha oportunidade de estudar e nem tinha escola onde eu morava na época [...] Hoje tenho dois filhos na escola e recebo o auxílio do governo, o BF. O BF ajuda as crianças na alimentação, coloca as crianças na escola, ajuda as famílias carentes. O BF é muito bom. O BF ajuda no rendimento escolar. O que eu acho é que o programa é muito bom ajuda muito as crianças carentes e necessitadas. A BF também serve para incentivar as crianças a irem para a escola porque lugar de criança é na escola* (M 40).

Nesta sessão, apresentamos o Bolsa Família, um programa social destinado á famílias carentes, como forma de transferência direta de renda. Apresentamos aqui as conceitualizações iniciais sobre o programa com análise dos termos primários que compõe a nomenclatura deste Programa no Sistema de Proteção Social brasileiro, que na visão de Miotto (2009) adquiriu caráter familista dentro das concepções provenientes de Esping-Andersen (1991), Carvalho e Almeida (2003). Apresentamos ainda as concepções de família em Saraceno e Naldini (2003) e Pereira (2001), que nos ajudaram muito a entender melhor o tema em questão.

Na sequência, apresentamos o PBF a partir dos dados disponibilizados pelo MDS (2015) e as visões de autores como Ananias (2007), Silva e Lima (2010). Discutimos depois sobre as condicionalidades do PBF.

Por fim, apresentamos algumas avaliações com estudos e críticas que têm sido realizadas sobre o PBF em diálogo com Menezes-Filho (2009), Jaccoud (2013), Rego e Pinzani (2013), IVO (2011), Thomé (2013), Bichir (2010), Campos (2006), Silva, Yasbek e Giovani (2004), Waltemberg (2010), entre outros.

2.4.1 <u>Conceitualizações Iniciais e Características do PBF</u>

O PBF resulta da unificação de quatro programas federais de transferência de renda direta: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação e posteriormente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Ele foi criado em outubro de 2003, no

governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, pela Medida Provisória nº 132/2003. Posteriormente, foi institucionalizado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e, em seguida, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Procura enfrentar o problema da pobreza em dois momentos. No curto prazo, o programa pretende oferece alívio aos problemas imediatos e urgentes da pobreza, como a fome e a desintegração do ambiente familiar. No longo prazo, o Bolsa Família tem como objetivo o combate à transferência da pobreza, induzindo a melhoria do status educacional e da saúde de seus beneficiários por meio das condicionalidades, promovendo assim melhores oportunidades de qualificação e a consequente inserção futura no mercado de trabalho.

O PBF apresenta resultados reconhecidos mundialmente, ao atender quase 50 milhões de brasileiros com benefícios imediatos, consolidados na transferência direta de renda a 13,9 milhões de famílias, segundo dados de 2015, permitindo ao país reduzir a extrema pobreza e garantir cidadania à população mais vulnerável, com ganhos inclusive na economia, por estimular o mercado interno. O PBF visa promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e proporcionar ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Numa abordagem sobre os significados primários dos termos pilares do programa, buscamos compreender o que significam bolsa e família, que apresentamos em ordem inversa. O conceito de família pode ser apresentado como um grupo de pessoas relacionadas umas com as outras pela consanguinidade, pela lei, ou por convivência econômica, sexual ou afetiva, ou ainda, uma instituição mediadora entre o indivíduo e a sociedade, submetida às condições econômicas, sociais, culturais e demográficas, mas que também tem, por sua vez, a capacidade de influir na sociedade.[20]

Constituída com base nas relações de parentesco cultural e historicamente determinadas, a família inclui-se entre as instituições sociais básicas. Apontada por Carvalho e Almeida (2003), a família é um elemento-chave não apenas para a sobrevivência dos indivíduos, mas também para a proteção e a socialização de seus componentes, transmissão do

---

[20]Dicionário Infopédia da lingua portuguesa.

capital cultural, do capital econômico e da propriedade do grupo, bem como das relações de gênero e de solidariedade entre gerações:

> Representando a forma tradicional de viver e uma instância mediadora entre indivíduo e sociedade, a família operaria como espaço de produção e transmissão de pautas e práticas culturais e como organização responsável pela existência cotidiana de seus integrantes, produzindo, reunindo e distribuindo recursos para a satisfação de suas necessidades básicas (CARVALHO; ALMEIDA, 2003, p.109).

Ao que tudo indica, o reconhecimento da família no sentido de inclusão social se dá por se considerar que é por meio desta e das relações sociais vivenciadas pelos indivíduos que ocorrem as primeiras experiências da vida em sociedade. A família se constitui em espaço de capacitação inicial do ser humano para aquisição das necessidades essenciais à manutenção da vida biológica, humana e social; é também *lócus* de transmissão de conhecimentos e habilidades adquiridos no cotidiano e ao longo das experiências no processo de vida, tendo como objetivo possibilitar o enfrentamento do ato de existir.

No dicionário infopédia da Língua Portuguesa a definição de bolsa seria *um pequeno saco, de couro, plástico, pano, habitualmente usado pelas* ***mulheres*** *(grifo nosso) para carregar dinheiro e miudezas*. Usualmente recurso feminino, esta definição de bolsa também, aproxima-se da gênese do PBF. O Estado ao delegar, predominantemente, às mulheres, a gestão dos recursos provenientes do Programa, parece possibilitar o aumento do poder decisório destas no interior do grupo familiar, porém reforça as atribuições tradicionais ditas femininas, vinculadas ao cuidado doméstico e familiar em face do cumprimento das condicionalidades do Programa. A bolsa família pode assemelhar-se ainda como bolsa de estudos entendida como subsídio concedido a estudantes ou professores para continuação dos seus estudos ou frequência de centros de cultura no país ou no exterior.

Estas definições individualmente elencadas, que apresentam conceitualmente questões pertinentes ao programa em questão. Como na definição, também o PBF como bolsa pode ser considerado um recurso indumentário usualmente feminino, que é usado (gerido) em quase sua totalidade por mulheres e, como “bolsa de estudos” de caráter familista por estar atrelado à frequência em centros de cultura escolar.

Mioto (2009), conforme já mencionamos, diz que o sistema de proteção social no Brasil adquiriu, ao longo de sua história, um caráter familista. O termo, familista, utilizado pela autora, é proveniente das análises de Esping-Andersen (1991) sobre modelos mundiais de estado de bem-estar social. O “familismo” está presente nos sistemas de seguridade social em

que a família é impelida a assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar dos seus membros, de tal forma que a proteção social recai muito mais na família que no mercado ou no Estado. O PBF evidencia esta característica familista em seu formato institucional, expressa, inclusive, no próprio nome.

Conforme Saraceno e Naldini (2003, p.18) a família *revela-se como um dos lugares privilegiados de construção social da realidade a partir da construção social dos acontecimentos e relações aparentes mais naturais.* De fato, é dentro das relações familiares, tal como são definidas e regulamentadas, que os próprios acontecimentos da vida individual que mais parecem naturais, recebem o seu significado e através destes são entregues à experiência individual: *o nascer e o morrer, o crescer, o envelhecer, a sexualidade, a procriação.* Para as autoras, a família constituiu o espaço histórico e simbólico no qual, e a partir da qual se desenvolvem a divisão do trabalho, dos espaços, das competências, dos valores e dos destinos individuais de homens e mulheres, ainda que esses aspectos assumam diversas formas nas distintas sociedades.

No tocante ao caráter familista do PBF Cunha (2009) faz referência a aspectos positivos presentes no desenho do Programa e que merecem ser destacados: o foco prioritário na família, em consonância com o primeiro princípio da Política Nacional de Assistência Social-PNAS e um dos eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, a matricialidade sócio familiar; o fato do representante legal para o recebimento do benefício ser preferencialmente a mulher; e a autonomia da família para decidir como o recurso recebido vai ser gasto. A autora explica:

> *Uma* característica de fundamental importância e que merece destaque é o foco no núcleo familiar integral, e não os membros da família individualmente, como unidade da ação do PBF. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). É uma diferença vital em relação às experiências anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação [...] *Segundo*, mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. Estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família [...] *Terceiro*, a família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro recebido. Para o PBF, ninguém melhor que a família para decidir onde o recurso financeiro é exigível, quais as necessidades da família devem ser satisfeitas, qual a melhor decisão alocativa em proveito de toda a família (CUNHA, 2009, p. 342-343).

Pereira (2001) reconhece que as famílias ao mesmo tempo em que são fortes também apresentam fraquezas e fragilidades,

> [...] fortes porque elas são um componente central da integração social mediante qual os indivíduos podem encontrar um refúgio contra o desamparo e a exclusão. Fortes, ainda, porque é nelas que se dá a reprodução e onde são transmitidos valores culturais básicos. Mas elas são frágeis pelo fato de que não estão livres de despotismos, violência, confinamentos, desencontros e rupturas. Tais rupturas, por sua vez, podem gerar inseguranças, mas também abrir portas para emancipação e bem-estar de indivíduos particulares. Novamente aqui se ressalta o caráter contraditório da família. Atribuir à família a exclusiva responsabilidade de proteção e inclusão social é impreciso, pois muitas famílias vivenciam situações de vulnerabilidade e precárias condições socioeconômicas, assim sendo para que a inclusão social se efetive o Estado deve proporcionar condições favoráveis para tanto (PEREIRA, 2001, p.109).

Desta forma podemos dizer que os programas sociais de transferência de renda com condicionalidades teriam por objetivo garantir autonomia às famílias, aos indivíduos, enquanto consumidor fragilizado, amenizando os efeitos mais perversos da pobreza e desigualdade social, considerando o crescimento do desemprego e a má distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorresse o desestímulo ao trabalho. Sob esta perspectiva, constata-se uma das críticas ao programa, a que aponta para o fato de que, desamparado de uma política de reinclusão social, os resultados dos programas de transferências de renda podem se reduzir à mera reprodução da pobreza, visando apenas garantir padrões mínimos de sobrevivência e autonomia às famílias benecificiadas. A autonomia é uma conquista tanto individual quanto pública, e depende das relações sociais de cada indivíduo e como tal interpreta e transforma seus desejos e necessidades em interesses coletivos.

O Programa tem como foco o atendimento às famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, neste sentido, a sua abrangência acaba por não atingir de forma regular todo o território nacional, dado a diversidade econômica de cada região e a pobreza nela encontrada. Com o objetivo de "prevenir o processo de desconstituição das famílias e preservar vínculos" (ANANIAS, 2007[21]), o Programa tem apostado na responsabilidade das unidades familiares perante o combate à pobreza e às desigualdades.

A preferência pela transferência dos benefícios às mães ou às mulheres chefes de família também corresponde a esta lógica, pois pressupõe que a tomada de decisão da mãe é

---

[21]ANANIAS, Patrus. **O caminho da emancipação social -** Artigo publicado na Coluna Opinião da Folha de São Paulo. 02/07/2007.

mais vigorosa que a decisão paterna em relação à educação, à saúde e a todos os assuntos referentes aos filhos e aos idosos da família. Em outras palavras, a mulher, por sua condição tradicional e cultural, tende a administrar com mais eficácia os assuntos familiares, sendo, portanto, a principal gestora do bem-estar familiar. A concentração de riquezas para uma pequena parcela da população no Brasil é enorme. Por esse motivo, "*o Bolsa Família é um Programa que se orienta pela focalização em famílias consideradas pobres ou extremamente pobres"* (SILVA; LIMA, 2008, p. 50). Porém, sabemos que se fazem necessárias políticas públicas que propiciem condições para as famílias pobres e extremamente pobres superar essa situação, pois "*tem-se uma pobreza regulada ou controlada, mas não superada"* (SILVA; LIMA, 2008, p.52).

É possível definir o PBF a partir da articulação de três dimensões específicas, perceptíveis na sua lei de criação, assim como em seu regulamento: "alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do reforço do direito de acesso às políticas de saúde[22] e de educação; e articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver capacidades das famílias beneficiarias". Os programas complementares objetivam ao desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade socioeconômica. Neste sentido, Silva (2008) menciona ainda um aspecto inovador do Bolsa Família que é o desenvolvimento de ações complementares, visto como a terceira dimensão do Programa, junto às famílias beneficiárias, mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho, permitindo uma melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar.

A identificação, o acompanhamento e o encaminhamento das famílias inseridas no PBF aos programas, projetos e serviços da Rede de Proteção Social são feitos especialmente através dos Centros de Referência em Assistência Social- CRAS. Por meio dessa instituição, busca-se o fortalecimento e a articulação do referido Programa com as demais políticas públicas setoriais, visando ao desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas das famílias sujeitas a ter direito ao Bolsa Família de modo a levá-las a uma autonomização progressiva em relação ao Programa e à superação de sua situação de pobreza.

---

[22]Quanto às condicionalidades, na área da Saúde, existem o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e o acompanhamento do bebê e das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Segundo os dados de 2015, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS, o programa atendeu a 13,9 milhões de famílias com renda mensal de até R$ 140 por pessoa. Em dez anos, mais de 36 milhões de brasileiros deixaram a extrema pobreza do ponto de vista da renda, sendo 22 milhões nos últimos dois anos, graças à transferência de renda. A meta[23] inicial de cobertura do programa foi alcançada em junho de 2006, quando se atingiu o expressivo número de 11,17 milhões de famílias beneficiadas pelo programa. Embora o alcance da meta de cobertura não signifique a inclusão de todas as famílias pobres, haja vista os inevitáveis erros de focalização, comuns em programas dessa magnitude. Um desafio ainda maior que a inclusão no PBF parece ser a superação sustentável da pobreza, mais além da atenuação de seus sinais mais imediatos, que o benefício financeiro proporciona.

O perfil dos titulares do programa, segundo a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais (IBASE), em junho de 2015, sobre as repercussões do PBF na segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas, é composto em sua maioria por mulheres (94%); a maior parte dos titulares são pretos ou pardos (64%); a maior parte dos (as) mulheres titulares tem entre 15 e 49 anos (85%); 78% das famílias residem em área urbana e 22% em áreas rurais, sendo que a maior concentração das famílias em áreas rurais se concentram no Nordeste (50%) e 81% dos titulares sabem ler e escrever, sendo que (56%) estudaram até o ensino fundamental. Ainda segundo a mesma pesquisa, no que se refere ao uso dos recursos proporcionados pelo Programa, seus beneficiários chegam a gastar 87% dos recursos com alimentação, sendo que no Nordeste chega a 91%, enquanto no Sul chega a 73%.

A regulamentação do Programa através dos dados do MDS em 2016, estabelece os seguintes tipos de benefícios: **Benefício Básico**: R$ 77,00 concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R$ 77,00); **Benefício Variável:** R$ 35,00: concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; **Benefício Variável à Gestante**: R$ 35,00 concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição com pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês[24]; **Benefício Variável Nutriz**: R$ 35,00 concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição com pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a

---

[23]Relatório de cumprimento de metas do PBF no Anexo D deste trabalho.

[24]A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde, pois o Cadastro Único não permite identificar as gestantes.

contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Como observação, o MDS ressalta que os quatro benefícios variáveis, acima descritos, são limitados a cinco por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único; *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente*: R$ 42,00 concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família; *Benefício para Superação da Extrema Pobreza*: calculado caso a caso, transferido às famílias do PBF que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

As condicionalidades, na concepção adotada pelo Bolsa Família, podem ser entendidas como um "acordo" entre as famílias e o Poder Público, pautado por três tipos de responsabilidades complementares. São os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do PBF quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício. Na área da educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85%. Os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na assistência social, a frequência mínima é de 85%, relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Um dos pressupostos básicos é que a condicionalidade exigida pelo PBF funcione como um mecanismo de indução para a permanência dos alunos na escola. Com relação a este aspecto diversos estudos têm indicado que os retornos econômicos às crianças que continuam a frequentar a escola são relativamente grandes e, propiciam a oportunidade de que elas escapem da pobreza. Assim, para os idealizadores do Programa, é possível elevar o nível de escolaridade da população brasileira e contribuir com o desenvolvimento do país. (NUNES; NASCIMENTO; SILVA, 2007).

Havendo o descumprimento das condicionalidades, o município deve realizar um acompanhamento junto às famílias, para identificar os motivos dessa ocorrência e executar ações que superem essa situação. Nesse sentido, o PBF deve ser operacionalizado de forma articulada a uma Rede Nacional de Proteção Social, ancorado nas políticas públicas e de assistência social. A esse respeito, Cunha argumenta:

> Essa concepção de condicionalidade, como reforço ao direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento for compartilhado pelas três esferas de governo, pela sociedade e pelas próprias famílias. O alcance desse propósito requer uma abordagem intersetorial, na qual o acompanhamento das famílias seja feito de forma articulada por equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que no município, respondam por ações que propiciem a inserção social e a emancipação das famílias em situação de pobreza (CUNHA, 2009, p. 340-341).

As advertências ao descumprimento das condicionalidades podem ser assim entendidas:

> O PBF aplica efeitos gradativos, começando com uma advertência, que não afeta o recebimento do benefício. Quando o descumprimento se repete em um período de até seis meses, há o bloqueio, que impede que as famílias recebam o benefício por um mês, embora esse valor possa ser sacado depois. Se, após o bloqueio, houver novo descumprimento em até seis meses, o benefício fica suspenso por dois meses, sem possibilidade de a família reaver essas parcelas. O efeito mais grave é o cancelamento do benefício, mas isso é uma exceção, pois o descumprimento dos compromissos do programa de forma reiterada pode ser um sinal de que a família está em maior vulnerabilidade. Assim, famílias nessa situação só podem ser desligadas do Bolsa Família depois de passarem por acompanhamento pela área de assistência social no município. O processo segue regras específicas da gestão de condicionalidades (SILVA, 2008, p. 37).

Outro aspecto importante é que o PBF também requer a frequência regular das crianças menores de seis anos aos postos de saúde com a manutenção dos cartões de vacina e a freqüência das mulheres gestantes aos exames de rotina. No que se refere à assistência social, as crianças e os adolescentes com até 15 (quinze) anos de idade, em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, devem ter freqüência mínima mensal de até 85% nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). O poder público é responsável por fazer o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e identificar o motivo do não cumprimento delas, caso isso venha a ocorrer.

Em pesquisa desenvolvida pelo INEP (2009; 2010), verifica-se que a matrícula dos beneficiários do PBF no país elevou-se entre 1,8 e 4,0 pontos percentuais (dependendo da abordagem estatística utilizada). Na mesma linha, Fahel, França e Moraes (2011) encontraram uma diferença na proporção de matriculados de 2,1% a 2,6% em favor dos beneficiários em Minas Gerais. Estes estudos sugerem, ainda, que o efeito marginal dos programas na matrícula e frequência escolar são maiores na escola secundária do que na escola primária. Neles, os autores explicam este baixo resultado pelo fato de muitos países terem um alto nível de cobertura da escola primária, o que limita o efeito marginal do programa.

Oliveira (2009) afirma que a obrigatoriedade da frequência escolar exigida pelo PBF não resulta na imediata mudança da trajetória escolar das crianças pobres. Para a autora, o processo de escolarização envolve múltiplas dimensões da vida humana. Podemos afirmar que as condicionalidades do PBF podem representar um forte mecanismo de indução à rede de serviços públicos.

É necessário destacarmos que as pesquisas realizadas sobre o PBF revelam alguns limites estruturais do Programa que precisam ser discutidos e solucionados, pois a pobreza não se reduz somente à falta de renda. Ainda assim, não podemos deixar de afirmar a importância do Programa para as famílias beneficiárias, já que muitas se encontram em situações precárias de subsistência, como pais e responsáveis desempregados, necessitando que as crianças e adolescentes abandonem a escola para o trabalho precocemente em busca de contribuir financeiramente em casa.

Em estudos sobre os efeitos do PBF em relação à economia dos municípios brasileiros, Menezes-Filho (2009) pontua:

> Existe um consenso político e econômico, indicando que a redução da desigualdade no Brasil é essencial para aumentar o bem estar social brasileiro. A redução da desigualdade pode ser relacionada ao crescimento econômico como fator indutor, para além do simples aumento do bem estar social. [...] O PBF gera um impacto positivo na economia dos municípios brasileiros, por meio de um aumento real no PIB per capita desses municípios. Os resultados mostram que este impacto positivo no PIB municipal se dá principalmente através de um aumento da atividade industrial, em segundo plano pelo aumento no setor de serviços. Ao mesmo tempo, os dados não foram capazes de detectar um impacto sobre a atividade no setor agrícola. Os resultados também confirmam a eficácia do Programa no combate à desigualdade econômica entre os municípios. Nota-se que os municípios menos desenvolvidos, foram os mais beneficiados pelo Programa, e por isso obtiveram um crescimento maior em seus respectivos PIB per capita (MENEZES-FILHO, 2009, p. 23).

Houve uma redução inédita da redução da desigualdade de renda no Brasil nos últimos 10 anos.[25]O Programa parece ter tido um papel fundamental nesse resultado como responsável por 13% dessa redução. Um aspecto importante na transferência direta é que não há intermediação no pagamento do benefício. Para entender melhor a segunda dimensão do Programa, sua contribuição para a redução da pobreza entre gerações, é preciso discutir um pouco mais a concepção de “condicionalidades” com a qual o ele opera.

---

[25]Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/bolsa-familia-11-anos-e-11-conquistas-4636.html. Acesso em: 12 fev. 2016.

2.5 **Considerações sobre o PBF**

Existe certa concordância entre os pesquisadores que estudam os Programas de Transferência de Renda Mínima no sentido de que estes constituem um novo cenário no âmbito das políticas educacionais e sociais e que, a unificação de vários programas federais contribuiu para diminuir a fragmentação das ações governamentais. Embora, sejam apontados alguns limites dos Programas, como o baixo valor do benefício, é possível dizer que o PBF "representa sem dúvida, um avanço para a política social brasileira, marcada historicamente por grande diversidade de programas fragmentados, desarticulados, insuficientes e descontínuos" (SILVA; LIMA, 2010, p. 36).

Segundo Silva e Lima, o PBF pode ser *considerado, na sua caracterização e na sua dimensão quantitativa, o maior programa social implementado no Brasil pela abrangência geográfica, pelo total de famílias atendidas e pelo significativo montante de recursos nele alocado.* (2010, p. 28). Devido a sua abrangência, o Programa assume um papel relevante por seu alcance junto às famílias pobres e, em situação de miserabilidade, na medida em que historicamente podemos constatar a fragilidade das políticas públicas anteriores direcionadas às camadas populares no Brasil.

Segundo Thomé (2013), dadas as características e amplitude do PBF, ele pode ser considerado uma política inovadora e bem-sucedida. A capacidade progressiva do programa na redistribuição dos recursos, revertendo um quadro pintado há décadas, traz consigo algo de transformador em um sistema excludente perverso. Segundo o autor, não que seja suficiente ou que não mereça correções, mas certamente, apresenta avanços no que diz respeito às políticas de redução de risco. E, conclui conceitualizando essa política como mais progressiva, mais moderna, menos clientelista que todas as demais já operantes no estado brasileiro: uma política social-democrata de novos tempos.

Conforme Ivo (2011), ao trabalhar com medidas de focalização e condicionalidades o PBF, acaba por esquecer noções de direito, cidadania e universalidade que uma política pública deve ter e pode criar a manutenção da população segmentada no nível da pobreza. Nesse sentido, numa competente síntese, Anete Ivo (2011) apresenta o PBF e pontua algumas críticas:

> Considerados os antecedentes das políticas de renda no Brasil, o PBF apresenta um formato híbrido, envolvendo no seu desenho concepções e objetivos distintos associados: visa tanto a formação de uma rede de proteção social para indivíduos mais desprovidos e expostos aos riscos, mas também considera, sobretudo do ponto de vista dos princípios operacionais de controle das condicionalidades, uma via de reforço ao capital econômico e social. Dessa perspectiva, trata-se de compensar os déficits em recursos pessoais negociáveis no mercado, melhorando a autonomia, a capacidade de ação e decisão dos indivíduos expostos aos riscos, objetivos amplamente definidos pela agenda da luta contra a pobreza. [...] Em que pese ampla legitimidade e reconhecimento interno e externo, o programa contém alguns limites e ambiguidades. Ele é exitoso do ponto de vista do aparato institucional, focalizando o benefício entre aqueles que necessitam, mas não garante seguridade econômica e nem alimentar, mantendo as famílias no patamar da pobreza. Assim, paradoxalmente, o país conseguiu um "novo milagre": reduzir as desigualdades, mantendo a população segmentada no nível da pobreza. O PBF não é um direito social e essa condição reforça um amplo monitoramento individual dos gestores sobre as famílias, contrariando o princípio da autonomia requerida no exercício da cidadania. O caráter de vulnerabilidade da renda própria aos setores populares da economia informal não permite traçar limites claros e justos assentado no direito de sobrevivência garantido constitucionalmente a todo cidadão. Ademais, o caráter restrito e limitado da renda própria à assistência deixa de fora um contingente significativo de famílias trabalhadoras necessitadas, que não se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa, deixando fora do direito à proteção parte significativa de trabalhadores do setor informal brasileiro (IVO, 2011, p. 174).

Nessa perspectiva, talvez possamos afirmar que o "calcanhar de Aquiles" dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades, como é o caso do PBF, é a falta de referência a direitos a todos os indivíduos sem distinção. Isso ocorre pelo fato do acesso ao programa não ser garantido de forma incondicional. Em outros termos, ele não assegura o acesso ao benefício a todos os indivíduos, já que existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município. Em virtude disso, o programa não adota a concepção universal de acesso a todos que necessitam para garantir pelo menos uma alimentação de qualidade. A consequência do acesso limitado é que famílias e cidadãos pobres acabam sendo excluídos do Programa, mesmo que sejam vulneráveis e tenham a necessidade urgente de serem atendidas por programas governamentais. Se fosse baseado em um direito justiciável, todos que se enquadrassem nos critérios de seleção deveriam ter a possibilidade de exigir esse direito, inclusive pela via judicial.

Com base nas colocações de Ivo (2011), buscamos ainda pontuar as dialéticas deste Programa. A autora, mesmo considerando os alcances e possibilidades do PBF no Brasil, adverte sobre seus efeitos quanto à reprodução social, em termos de seguridade de renda e seguridade alimentar e, também, quanto à matriz de desigualdade social prevalecente e o seu caráter redistributivo. Admite alguns avanços na aplicação dos programas de transferência de renda no sentido de gerar benefícios públicos para camadas que até então estavam completamente fora de quaisquer sistemas de proteção, mas pontua sua crítica:

> Reconheço a insuficiência desse programa para gerar processos mais amplos de integração e coesão social já que ele é restritivo quanto aos valores básicos da reprodução, da seguridade econômica e social; não gera titularidades de direitos; aprofunda uma segmentação da pobreza e não fomenta uma comunidade de sujeitos sociais autônomos, reforçando mecanismos de controle e gestão da pobreza pelo Estado (IVO, 2011, p. 174).

Além de expressar a insuficiência do PBF em salvaguardar a população das mazelas sociais, a autora adverte sobre o caráter paternalista do Estado na administração e controle e "gestão da pobreza" deixando como alvo da ideologia político partidária reinante a comunidade atendida. Segundo ela, o programa ainda não se constitui política de estado e sim política de governo e neste sentido, pode gerar dependências passíveis de manipulações ideológicas e perversas amarrações político-eleitorais. Por outro lado, existem inúmeros autores que imputam ao PBF um mérito quando este opera um diferencial na responsabilidade pública, estendendo a garantia de renda para além das situações de não trabalho. Além disso, efetiva um benefício de renda mínima às famílias pobres cujos membros adultos estão majoritariamente em idade laboral ativa e participando do mercado de trabalho.[26]

Bichir nos lembra ainda que uma das críticas mais constantes ao PBF seria a de criar cidadãos "acomodados", que vivem unicamente do benefício e não buscam outra fonte de renda para abandonar esta condição. A autora argumenta, porém, que o fato de ser beneficiário do programa, ao contrário do que diz o senso-comum, estimularia a procura de trabalho. "O dinheiro das transferências garante uma estabilidade de rendimentos que, por sua vez, permite a entrada em outros segmentos do mercado de trabalho mais vantajosos, estáveis e com melhor remuneração" (Bichir, 2010, p.115). A autora salienta também que, apesar de acrescentar em média 11% a mais na renda da família, "o valor recebido via benefícios não é suficiente para que haja desincentivo ao trabalho".

Outra crítica bastante recorrente é de que, ao invés de se focar em programas de transferência de renda para um grupo específico, o governo deveria voltar seus esforços para políticas universais de atenção à saúde, à educação e outras necessidades básicas de todo cidadão. Neste sentido, Bichir destaca:

---

[26]O PBF não atende apenas a famílias com crianças. As famílias com renda abaixo da linha de extrema pobreza (R$ 70,00) têm acesso ao benefício básico e ao benefício de superação da extrema pobreza independentemente da composição da família. Cerca de 12% das famílias beneficiárias não têm crianças e estão abaixo da linha de

> alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas — representadas por políticas universais —, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população mais vulnerável (BICHIR, 2010, p.115).

Mas, na concepção da autora, essa visão das duas políticas como antagônicas é equivocada uma vez que barra o pleno desenvolvimento social do país, que, acredita, deve ser alcançado pela união e complementaridade das duas frentes. Pensando desta maneira, argumenta a autora, que a transferência de renda se entenderia como critério de priorização dentro de um esquema universalista, em uma estratégia de 'focalização no universalismo'. Dessa forma, a existência de programas como o PBF não tornaria medidas universais de atenção a serviços básicos como saúde e educação desnecessárias, atuando acima de tudo como um auxílio "para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais" (BICHIR, 2010, p. 117).

Conforme Bichir (2010) o PBF precisa de mudanças significativas, principalmente no que diz respeito à articulação entre governos federal, estadual e municipal para garantir sua maior eficácia e boa aplicação:

> Mesmo com o grande esforço de unificação dos cadastros dos programas sociais, por meio do Cadastro Único, ainda hoje há sobreposições de funções e desarticulação entre programas federais e locais, em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos" (BICHIR, 2010, p.129).

Ao mesmo tempo, a complementaridade entre o programa e políticas sociais mais amplas deve ser estimulada, "uma vez que é ingênuo depositar expectativas de reversão de problemas históricos do país em um único programa de transferência de renda", reforça Bichir (2010), considerando que a pobreza e desigualdade são fenômenos complexos e multidimensionais.

Mais recentemente, o jornalista Tepperman, em artigo[27] na revista Foreign Affairs (EUA), na edição de janeiro/fevereiro de 2016, narra a trajetória do Bolsa Família e, destaca a importância do programa para o país e o reconhece como exemplo a ser seguido por outros países, apontando para a relevância da transferência de renda em momentos de crise:

---

extrema pobreza; sobre elas não operam as condicionalidades. Sobre os benefícios do PBF. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: jul. 2015.

[27]Disponível em: <https://inclusaoprodutiva.org/tag/maior-programa-de-transferencia-condicionada-de-renda/>. Acesso em: 30 mar. 2016.

> [...] Para a maioria dos brasileiros, a demografia era seu destino: se nasceu pobre, morreria da mesma maneira. Lula estava determinado a quebrar essa armadilha intergeracional ao permitir – e cobrar – que os pais dêem às suas crianças mais vantagens do que eles tiveram. Na forma da educação, cuidado com a saúde e nutrição. [...] O Bolsa Família também provou ser um importante colchão de garantia de direitos quando o crescimento do país desacelerou nos últimos anos. A economia do país pode estar sofrendo hoje, mas graças à proteção garantida pelo Bolsa Família, a população não sofre da mesma forma que sofreu em crises anteriores (TEPPERMAN, 2016, p.1).

Tepperman conclui destacando que, a melhor prova do sucesso do programa é o fato de que, desde sua criação, 63 nações já vieram ao país para conhecê-lo e replicá-lo. Ele destaca ainda que: “Poucos anos após a criação do programa, o MDS foi tão procurado por outros países, que começou a organizar seminários semestrais para apoiar o lançamento de programas semelhantes”. Ao menos quarenta países já participaram, incluindo a maioria dos países da América Latina, bem como Bangladesh, Indonésia, Marrocos, África do Sul e Turquia (para nomear alguns). Além disso, também foram desenvolvidos programas similiares em cidades dos EUA, como Memphis e Nova Iorque – uma prova forte, do apelo global da grande experiência do Brasil.

No sentido de tratamento à condicionalidade priorizada neste estudo, no próximo capítulo será dado amparo às considerações da Educação no tratamento desta política pública.

3 EDUCAÇÃO: IDEAIS, BASES LEGAIS, ACORDOS MUNDIAIS E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO

> Todas as demais funções do estado democrático pressupõem a educação. Somente esta não é conseqüência da democracia, mas a sua base, o seu fundamento, a condição mesmo para a sua existência. [...] Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da Escola Pública" (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932 - ANÍSIO TEIXEIRA).

A ideia de universalização da educação básica é decorrente do sentido democrático da educação, por meio da qual ficam garantidos o acesso e a permanência na escola, bem como a conclusão desse nível de ensino a todos os brasileiros. As conquistas resultantes do processo de universalização da Educação Básica vão se legitimando em momentos históricos no Brasil. O reconhecimento da importância da educação da infância, para além do contexto familiar, insere-se em um amplo movimento de luta em defesa dos direitos das crianças, com participação de diversos segmentos sociais. Essa necessidade de proteção e educação das crianças resulta, também, de mudanças no modo de produção e de organização social, as quais se refletem nas diversas instituições da sociedade, por exemplo, a família e a escola. Movimentos de proteção social onde se inclui o direito à educação foram e têm sido impulsionados, sobretudo, por transformações nas relações capitalistas e por suas consequências nas relações socioculturais, expressas, particularmente, em conflitos e reivindicações em vários flancos, como o trabalhista e o de garantias sociais, incluindo-se aí a luta pelos direitos humanos e pela democratização do acesso à educação formal.

Neste sentido, chamamos três notáveis educadores Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire para tecermos as primeiras considerações deste capítulo. Os dois primeiros fundadores da Universidade de Brasília, atuaram em defesa da democratização do ensino brasileiro, com a universalização da escola pública, laica e gratuita. O primeiro foi o criador e o primeiro diretor da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual CAPES), a qual dirigiu até o golpe de 1964. Darcy Ribeiro foi ministro da Educação e chefe da Casa Civil do Governo João Goulart. Freire foi um Educador comprometido com a vida, para muito além de ideais, pensou a existência. A práxis da liberdade construída por ele colocava na berlinda o conceito de que a democracia se dava apenas com participação da população pelo voto, manipulado pelos lideres conservadores e populistas.

Desta forma, na primeira sessão intitulada **Notas educativas a quem de direito** retomamos algumas premissas do pensamento dos Educadores Teixeira, Ribeiro e Freire. Ressalta-se que na inspiração e lutas desses educadores elencados estão muitos movimentos de resistência, empreendedorismo e cultura popular que provocaram o surgimento de diversos mecanismos de intervenção política e social de mobilização e conscientização das massas. O golpe militar de 1964 ceifou as práticas revolucionárias dessas três referências em educação, expulsos do país, abortando um processo que poderia ter nos trazido a evolução educacional com que tanto sonhamos ainda hoje.

Na sessão seguinte, apresentamos os pressupostos da **Educação para Todos** no enfoque aos dados da Unesco que ressaltam que mesmo em face da educação, constituir-se como um direito humano fundamental é essencial para o exercício de todos os direitos, existem ainda cerca de 781 milhões de analfabetos no mundo, e cerca 58 milhões de crianças ainda se encontram fora da escola primária, e muitos jovens e mulheres e homens adultos continuam sem aprender o que precisam saber para dirigir suas vidas com saúde e dignidade. Apresentamos em base sintéticas a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), A Conferência de Nova Delhi, na Índia, realizada em dezembro de 1993, O Marco de Ação de Dacar no ano 2000 e o Fórum Mundial de Educação, realizado na cidade de Porto Alegre, em julho de 2004. Segue-se nessa sessão críticas tecidas por educadores sobre estes movimentos e suas repercursões no cenário político educativo no Brasil como as colocadas por Libâneo (2012) que tece severas críticas aos encaminhamentos políticos decorrentes das proposições emanadas da Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien (1990) e demais movimentos decorrentes desta nas políticas públicas para a educação básica nos últimos vinte anos pelos governos brasileiros.

Na sequência, apresentamos o amparo da **Educação na legislação brasileira atual** onde o direito fundamental à educação alcança o primeiro lugar entre os direitos sociais. Apresentamos as diretrizes constitucionais concernentes à Educação em suas premissas de acesso e permanência, bem como os pressupostos da LDB 9394/96, além de ponderações sobre o ECA**.** O fato de o direito à educação estar inscrito na legislação brasileira, demonstra o resultado da mobilização de diversos setores da sociedade, principalmente dos educadores, nas últimas décadas do século XX, assim como amplia a possibilidade de luta pela sua efetivação no País. Desse modo, a garantia do direito à educação deve ser o eixo orientador da elaboração das políticas educacionais nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Na sessão seguinte, apresentamos o **Desempenho escolar e aprovação nas avaliações de aprendizagem** ressaltando estudos realizados com objetivo de estimar as taxas de repetência, abandono e seus determinantes como os de Klein e Ribeiro (1991); Leon e Menezes-Filho (2002); Soares, (2011) dentre outros como os de Cury (2002) que afirma em estudos realizados sobre o acesso e a permanência dos estudantes na escola, em que a desigualdade social e econômica tem dificultado a universalização da educação básica. Apresentamos conceitos e pressupostos de Libâneo (2002, 2012) que afirmam que a escola é uma cultura organizacional e o seu funcionamento é o fruto das relações estabelecidas entre seus membros. Segue-se a apresentação das avaliações institucionais, O IDEB.

Na penúltima sessão deste capítulo, enfocamos as **Ponderações sobre o impacto das Transferências Condicionadas de Renda em Educação - estado da arte, com ponderações e/ou estudos de** Santarrosa (2011), Camargo (2012), Schwartzman (2009) entre outros.

Na última sessão, apresentamos uma base conceitual sobre Desempenho escolar atestado em exames sistêmicos do SAEB/ MEC, além o processo de acompanhamento de frequência como condicionalidade ao PBF. Apresentamos alguns dados sobre os resultados da primeira etapa da avaliação de impacto do programa pelo MDS. De modo geral, é apresentado o cenário educacional observado em Montes Claros com dados do SAEB, IDEB, SIMAVE, além de dados em tabelas como referência ao acompanhamento de condicionalidades, matrícula e frequência, entre outros.

3.1 Notas Pedagógicas a quem de Direito: Teixeira, Ribeiro e Freire[28]

A educação é um direito humano fundamental e é essencial para o exercício de todos os direitos. Em confluência com os pressupostos acenados pelos atuais Programas de Transferência condicionada de renda os ideais de muitos educadores já acenavam perspectiva da construção de uma escola republicana, democrática e de qualidade.

Dentre tantos educadores brasileiros republicanos e progressistas, três deles se destacaram pelas suas visões da educação como libertação do indivíduo: Anísio Teixeira

[28]Notas bibliográficas no Anexo F

(1900-1971), Paulo Freire (1921-1997) e Darcy Ribeiro (1922-1997). Teixeira foi um democrata liberal que lutou pela educação pública de qualidade; Freire foi um democrata social que se destacou na área da educação de adultos; Ribeiro um antropólogo e democrata visionário de espírito público inquieto e pragmático. Retomando o percurso destes brasileiros Almeida pontua:

> Enterramos nossos geniais educadores - Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire - possivelmente com a mágoa de não terem alcançado tarefa tão nobre, libertadora e tão realizável. A não ser quando as políticas públicas não priorizam o combate ao analfabetismo. Ele está sempre a nos desafiar. Anísio morreu em circunstância estranhas no auge da ditadura, enquanto Paulo Freire e Darcy foram enxotados para o exílio. Para nossa vergonha, foram altamente reconhecidos internacionalmente pelas suas qualidades, mas não aqui. Vários governos os contrataram para que atuassem nas políticas públicas de superação da ignorância e do atraso social. Darcy esteve no Chile de Allende e no Peru de Alvarado a enfrentar as mesmas oligarquias que aqui cultivaram sempre a manutenção do analfabetismo. Paulo Freire caminhou com seu método libertário pela África que derrotava o colonialismo português e depois foi recebido de braços abertos pela Nicarágua Sandinista que, com um ano da Cruzada Nacional de Alfabetização, viu um povo campesino e pobre aprender a ler e escrever. Com a ajuda de professores cubanos - muitos assassinados pela contra-revolução a soldo norte-americano - pois Cuba desde o início da década de 60 já não convivia mais com esta praga social do analfabetismo, erradicado em 1 ano, com intensa e generosa mobilização social, e já tinha condições de exportar educadores[29] (ALMEIDA, 2010, p. 2).

Estamos num momento em que várias concepções dos educadores Anísio Teixeira, Paulo Freire e Darcy Ribeiro são urgentes e atuais. Anísio identifica a educação como interesse público, como necessidade social. Ele constrói a ponte entre educação e o exercício da cidadania pelo homem enquanto consumidor e outra enquanto produtor, enquanto trabalhador, enquanto operário. Acredita que em educação tudo se inicia com o acesso aos espaços e ambientes escolares, mas somente se consolidada com dignidade da permanência em bases igualitárias aos bens de direito público.

Pressupor a atualidade destes autores não nos autoriza, a partir da sua leitura, a inferir o que estes teriam a dizer sobre a escola pública hoje e as políticas de acesso e permanência aos bancos escolares, mas nos permite ter contato com a vitalidade de um engajamento em prol da escola pública, que constitui vertente das mais ricas de uma tradição pedagógica democratizante em nosso país.

---

[29]Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Bicentenario-analfabetismo-e-potencia-social%0D%0A/4/15514>. Acesso em: abr. 2016.

Anísio Teixeira fez parte de uma geração de intelectuais cuja preocupação maior, na primeira metade do século XX, foi organizar a nação e forjar o povo através de uma cultura que procurava assegurar a sua unidade pela instrução pública, pela reforma do ensino e pela construção de um campo cultural a partir da universidade. Na idéia de educação para todos, expressa por Anísio Teixeira, está a base de sua atuação como educador e sua contribuição para a educação no Brasil, importante até hoje. Essa preocupação, levou-o, como outros educadores que lhe foram contemporâneos, a uma relação contraditória com o Estado. No que toca ao educador, quanto mais este profissional for alienado, dissociado de sua práxis, com medo de correr riscos, pior será a sua condição *eu-mundo*; um profissional amorfo, levado pelas circunstâncias e pelo servilismo.

Marcante em Teixeira foi a sua denúncia de que a privação da educação torna impossível até a simples sobrevivência. Foi o seu alerta de que sem a qualidade cognitiva e social das experiências de conhecimento não existem vivências da esperança. E a escola, tal como ele e seus colaboradores pensaram e criaram, pretendia instituir-se como organizadora da esperança em vidas humanas concretas. Mas, a organização da esperança assusta, porque desestabiliza o estabelecido, porque exige a paciência do recomeço e a resistência para atravessar desertos. Anísio Teixeira tratou dos mais diversos temas da política da educação: o financiamento, a organização de um sistema público de ensino, a formação e aperfeiçoamento docente, a gestão da educação pública, os deveres da União e dos estados com relação à educação, à constituição da universidade pública e de sua autonomia, à democratização das oportunidades de acesso e permanência.

Numa exposição pelo centenário de Teixeira a autora Clarice Nunes pontua:

> Afirmar a contemporaneidade de Anísio é partilhar com ele a convicção de que, em nosso país, muito se falou de educação e muito pouco se realizou, o que dá a impressão penosa de que estamos sempre a nos repetir. Que esse desespero mudo pela ação não nos bloqueie ou estreite, de um modo oportunista, a nossa compreensão dos problemas da educação, nem não nos remeta a um saudosismo do passado, mas ao contrário, que nos obrigue a uma recuperação sistemática dos projetos e iniciativas que fazem parte da nossa herança social e cultural e que nos mobilizem a pensar o nosso momento histórico. Assumir a contemporaneidade de Anísio é indignar-se, como ele se indignou, com a miséria humana. Por tudo que pensou, difundiu e realizou, ele nos convida a sacudir o conforto dos lugares instituídos e a assumir a nossa responsabilidade social como seres humanos e profissionais da educação diante desse fato. Celebrar a presença viva de Anísio entre nós, nesse instante, exige colocar em relevo, como ele o fez, não a própria pessoa, mas a educação e mais propriamente a escola. Apesar de uma realidade adversa, creio ser perfeitamente possível construir uma outra cultura em termos de ensino público que não seja a cultura da lamúria, mas uma cultura de realizações, mesmo que modestas, mas honestas, dignas e que façam, portanto, avançar o processo de universalização do ensino. A meta ainda é a maioridade do povo brasileiro não só

> pela valorização da cultura popular, mas também pela sua transformação em instrumento efetivo de construção da sua autonomia (NUNES, 2000, p. 02).

Num resgate a uma dívida educacional perpétua a este visionário, ela assevera realçar a contribuição de Anísio Teixeira para a educação brasileira é, de certa forma, prestar uma homenagem não apenas a este grande educador, que pagou um alto preço pela defesa concreta e intransigente de que a educação não é privilégio, mas também tratar a educação do ângulo que mais a dignifica: *o do direito social e da democratização de um ensino de qualidade, o da pesquisa qualificada e comprometida com os problemas sociais, o da organização de homens e instituições a serviço da reinvenção da ciência, da cultura e da política, da própria sociedade brasileira.*

Em "Educação não é Privilégio", Anísio Teixeira (1994) traça de forma contundente o drama da educação na sociedade brasileira e mostra como a nossa incapacidade de criar realmente uma República nos impediu de cumprir a maior de todas as tarefas: a educação. Teixeira (1994, p. 117-118) afirma que até a primeira metade do século XX houve no Brasil *"[...] a expansão e fusão gradual dos dois sistemas escolares, que serviram ao país em seu dualismo orgânico de duas sociedades, primeiro de senhores e escravos, depois de senhores e povo [...]"*. Teixeira (1994) analisa a situação educacional brasileira, identificando a existência de dois tipos paralelos de ensino destinados a classes sociais distintas. Acena para a necessidade de uma nova política educacional no País, capaz de promover a caracterização integral da educação comum destinada à formação do cidadão da democracia. Sugere procedimentos administrativos capazes de garantir tanto as vantagens da descentralização e autonomia dos serviços de educação, como a integração e unidade dos três poderes.

Em *Educação é um direito,* ele explica os dois sistemas:

> Para a elite, composta dominantemente dos filhos dos antigos proprietários rurais e da nascente classe comercial, a escola secundária de caráter pseudo-humanístico e a escola superior. Para o povo, a escola primária, a escola de artes e ofícios e a escola normal. Dois sistemas independentes e estanques (TEIXEIRA, 1996, p. 54).

Nesta lógica, ratifica a força de uma nova concepção política que orientava sua ação: a necessidade da efetiva aprendizagem de todos: *[...] Não basta haver escolas para os mais capazes: é dispensável que haja escolas para todos. Não basta haver escolas para todos: é indispensável que todos aprendam.* (TEIXEIRA, 1997, p. 166). Essa perspectiva de análise e entendimento da educação modifica a visão da organização e função da escola. *[...] Antes,*

dado o caráter seletivo, a reprovação era quase o índice da qualidade do ensino. Se muitos falhassem, queria isto dizer que os critérios de julgamento eram realmente eficientes e se estava depurando, para a formação das elites [...] (TEIXEIRA, 1997, p.166). A partir da mudança proposta essa lógica é alterada:

> Se, porém, a escola tem o dever de ensinar a todos, porque todos precisam dos elementos fundamentais da cultura para viver na sociedade moderna, o problema se inverte. Aluno reprovado já não significa êxito de aparelho selecionador, mas fracasso da instituição de preparo fundamental dos cidadãos, homens e mulheres, para a vida comum (TEIXEIRA, 1997, p. 166).

Na percepção de Anísio, para que essa nova escola pública se efetivasse, fazia- se necessário também uma nova política educacional, no intuito de superar as questões complexas que assolavam a educação pública da época, tanto em relação aos baixíssimos índices de matrícula e frequência dos alunos, quanto às péssimas condições de funcionamento das escolas. Nesse sentido, ele convoca o poder público, na pessoa de seu governo, ao comprometimento com a causa educacional:

> O dever do governo – dever democrático, dever constitucional, dever imprescritível – é o de oferecer ao brasileiro uma escola primária capaz de lhe dar a formação fundamental indispensável ao seu trabalho comum, uma escola média capaz de atender à variedade de suas aptidões e das ocupações diversificadas de nível médio, e uma escola superior capaz de lhe dar a mais alta cultura e, ao mesmo tempo, a mais delicada especialização (TEIXEIRA, 1994, p. 60-61).

Embora continue firme no seu projeto de defensor da escola pública, Anísio (1994, p. 105) se mostra realista em relação aos baixos investimentos financeiros destinados ao segmento educacional, afirmando que *resta o mais difícil: os recursos financeiros*. Diante da escassez de recursos, propõe então, como alternativa para a expansão do ensino público, a criação de fundos, objetivando a gestão e o financiamento da educação por meio da participação dos municípios, dos estados e da união, neste sentido sugere:

> Criada a consciência da necessidade de educação, esclarecido o seu caráter de reivindicação social por excelência, acredito que não fosse difícil a criação, com as porcentagens previstas na Constituição, dos fundos de educação municipais, estaduais e federais. Tais fundos, administrados autonomamente, iriam dar o mínimo de recursos, que o próprio êxito dos serviços educacionais faria crescer cada vez mais. A sua distribuição inteligente iria, de qualquer modo, permitir o crescimento gradual dos sistemas escolares, transformados nos serviços maiores das comunidades, contando com o concurso de forças locais, forças estaduais e forças federais para o seu constante desenvolvimento (TEIXEIRA, 1994, p. 103-104).

Dessa forma, ele revela, mais uma vez, o seu pioneirismo e a sua lucidez diante de desafios e de questões educacionais, numa época em que ainda não se cogitava, por determinação constitucional, os percentuais de receitas das esferas federal, estadual e municipal a serem destinadas ao financiamento da educação. A seu respeito nos diz Darcy Ribeiro:

> Anísio Spínola Teixeira representou para mim o que fora Rondon em outro tempo e dimensão. Baixinho, irrequieto, falador, mais cheio de dúvidas do que certezas, de perguntas do que respostas. Anísio me ensinou duvidar e a pensar (RIBEIRO, Confissões, 1997).

Darcy Ribeiro também lutou incansavelmente por uma educação integral para crianças e jovens. A proposta de Darcy Ribeiro contém concepções muito coerentes e condizentes com idéias em discussão neste país há muitos anos e induz a uma organização, a uma concepção de sistema nacional de educação que tende a um objetivo que nos parece extremamente racional, que é superar, o elitismo, o autoritarismo e o conteudismo na Educação Básica. O ilustre conterrâneo Darcy Ribeiro já alertava em 1986 a dois fatos que o impressionam na educação brasileira, a saber, a magnitude da rede escolar pública e sua precariedade. Na educação, seu ativismo e legado são paradigmáticos. Com Anísio Teixeira, *[...] a inteligência mais brilhante que conheci*. (RIBEIRO, 1994), participou da defesa da escola pública; criou a Universidade de Brasília, sendo seu primeiro reitor; foi ministro da educação de João Goulart (1961) e chefe da Casa Civil, tendo sido um dos coordenadores das reformas estruturais. Darcy Ribeiro (1986) nos adverte: *Nós temos uma das elites mais opulentas, anti-sociais e conservadoras do Mundo"* e assevera:

> Aos olhos das nossas classes dominantes, antigas e modernas, o povo é o que há de mais réles. Seu destino e suas aspirações não lhes interessa, porque o povo, a gente comum, os trabalhadores, são tidos como uma mera força de trabalho - um carvão humano- a ser desgastada na produção. É preciso ter coragem de ver este fato porque só a partir dele, podemos romper nossa condenação ao atraso e à pobreza, decorrentes de um subdesenvolvimento de caráter autoperpetuante (DARCY RIBEIRO, 1986, p. 2).

Numa crítica severa ao desenho educativo do Brasil pontuou:

> O produto principal da máquina educacional brasileira são 500 mil analfabetos adultos por ano, uma vez que não será menor que meio milhão o número de jovens brasileiros que chegam, anualmente, aos 18 anos, analfabetos. [...] Se estendermos a condição de analfabeto à do iletrado ou do analfabeto funcional - aquele que desenha o nome e se declara alfabetizado, mas é incapaz de obter ou de transmitir uma

> informação escrita - veremos que dobrará, no Brasil e no Rio, o número de brasileiros que ingressam anualmente na vida adulta marginalizados da cultura do seu povo e do seu tempo por não estarem incorporados à civilização letrada.Tamanho fracasso educacional não se explica, obviamente, pela falta de escolas, nem por falta de escolaridade, uma vez que estão repletas de alunos, sobretudo na primeira série, que absorve quase metade da matrícula. Muitos fatores contribuem para este fracasso [...] Só queremos adiantar agora que a razão causal verdadeira não reside em nenhuma prática pedagógica. Reside, isto sim, na atitude das classes dominantes brasileiras para com o nosso povo. Um fator importante do nosso baixo rendimento escolar reside na exigüidade do tempo de atendimento que damos à criança (RIBEIRO, 1986, p. 02).

Em considerações sobre a permanência do elitismo na escola pública, também seletiva e alerta para disparidades sociais numa corrente recorrente que culpabiliza os alunos pela ausência de pré-requisitos à aprendizagem. Darcy Ribeiro enfocando a alienação docente apresentou o que em sua análise é o *fulcro da questão*:

> [...] nossa escola fracassa por seu caráter cruelmente elitista. Alguns educadores alienados, envoltos nas névoas da sua pedagogia pervertida, estão dispostos a firmar que o fracasso escolar da criança pobre se deve a deficiências que ela traz de casa. A escola não teria nada a ver com isso. Os professores enfrentariam, neste caso, uma situação carencial insuperável, em conseqüência da qual a maioria da população brasileira seria ineducável. A criança popular urbana, que vive em condições precárias, nas favelas ou nos bairros pobres da periferia, como em tantas outras regiões do Brasil, é essencialmente diferente da criança afortunada que vive nas áreas ricas. O pequeno favelado, comendo pouco e mal, cresce raquítico. Às vezes é até prejudicado por malformações, se a fome ocorre muito cedo ou se é demasiada. Sua afla é também peculiar e atravessada, aos ouvidos da professora. Toda a sua inteligência está voltada para a luta pela sobrevivência autônoma, em esforços nos quais alcança uma eficácia incomparável. A criança afortunada se desenvolve bem fisicamente, fala a língua da escola, é ágil no uso do lápis e na interpretação de símbolos gráficos e chega à escola altamente estimulada pelos pais, através de toda espécie de prêmios e gratificações, para aprender rapidamente. Uma e outra têm incapacidades específicas: o favelado, para competir na escola; o afortunado, para sobreviver solto na cidade. Ocorre, porém, que todos vão à escola e ali competem; mas o menino rico não tem, jamais, de lutar pelo sustento, nem de cuidar dos irmãos, e raramente cai na delinqüência. Nessas circunstâncias, um desempenho natural e inevitável é valorizado e premiado pela escola; o outro é severamente punido (RIBEIRO, 1986, p. 02).

Darcy Ribeiro defendeu a tese do fracasso brasileiro em educar com base em uma escola pública de Educação Básica não só seletiva, mas elitista que pode oferecer acesso, mas não garante permanência das crianças em ambiente educacional favorável ao seu desenvolvimento. *Recebe as crianças populares massivamente, mas, tratando-as como se fossem iguais às oriundas dos setores privilegiados, as peneira e exclui da escola.* Pontua a dicotomia escolar brasileira em sua incompetência em trabalhar com *'tratamento diferenciado aos desiguais':*

> Como negar, diante destas evidencias, que temos uma escola desonesta, uma escola inadequada? O fato irretorquível é que ela funciona, tomando como sua clientela própria, normal, uma minoria. Ela é, pois, uma escola para os 20%, não é uma escola para os 80% da população. Uma escola desvairada que vê como desempenho normal, desejável e até exigível de toda criança, o rendimento "anormal" da minoria de alunos, que têm quem estude com eles em casa mais algumas horas, e que vivem com famílias em que alguns membros já têm curso primário completo. Como na imensa maioria das famílias brasileiras não há esta pessoa, desocupada e pronta para tomar conta das crianças e estudar com elas, a escola não tem o direito de esperar isto. Funcionando na base dessa falsa expectativa, ela é uma escola hostil à sua clientela verdadeira, por que, sendo uma escola pública, a sua tarefa é educar as crianças brasileiras, a partir da condição em que elas se encontrem. Uma degradação tão grande e tão perversa do sistema educacional só se explica por uma deformação da própria sociedade. [...] Nós propomos, como explicação, que estamos diante de um caso grave de deficiência intrínseca da sociedade brasileira. Nossa incapacidade de educar a população, como a de alimentá-la, se deve ao próprio caráter da sociedade nacional. Somos uma sociedade enferma de desigualdade, enferma de descaso por sua população. *Assim é, porque aos olhos das nossas classes dominantes, antigas e modernas, o povo é o que há de mais reles. Seu destino e suas aspirações não lhes interessa, porque o povo, a gente comum, os trabalhadores, são tidos como uma merda força de trabalho, destinada a ser desgastada na produção.* É preciso ter coragem de ver este fato porque só a partir dele, podemos romper nossa condenação ao atraso e à pobreza, decorrentes de um subdesenvolvimento de caráter autoperpetuante. Nosso atraso educacional é uma seqüela do escravismo. Nós fomos o último país do mundo a acabar com a escravidão, e este fato histórico, constitutivo de nossa sociedade, tem um preço que ainda estamos pagando. [...] Uma classe dominante feita de senhores de escravos ou de descendentes deles é uma classe enferma que carrega em si, no mais recôndito de seus sentimentos, a herança hedionda dos gastadores de gente. Para este patronato, o negro escravo e, por extensão, o preto forro e ainda todo o povo, é uma mera força de trabalho, é uma massa energética desgastável, um carvão humano que se queima na produção (RIBEIRO, 1986, p. 03).

Paulo Freire buscou, por toda a sua vida, a plena, consciente e libertadora alfabetização para os brasileiros. A leitura do mundo, como bem disse Paulo Freire, antecede a leitura da palavra. Essa leitura do mundo se faz pela capacidade de cada um para escrevê-lo e reescrevê-lo e transformá-lo pela prática consciente, o que, certamente, esses homens fizeram em seus caminhos. Em seus pressupostos de *Escola Cidadã* estavam o orçamento participativo como base da gestão compartilhada da educação pública. . Entre os princípios da Escola Cidadã estão, por exemplo, partir das necessidades dos alunos e das comunidades, do conhecimento de cada um no processo de aprendizagem. Outra característica é considerar a educação como produção e não como transmissão e acumulação de conhecimentos, entendendo que se aprende ao ensinar e ensina-se ao aprender.

Segundo Paulo Freire, mentor da educação como prática da liberdade "*quem não é educador é deseducador",* não há espaço em cima do muro para um educador, sua omissão já é um ato de deseducação. Em todas as categorias profissionais é essencial o espírito educador que se constrói e reconstrói cotidianamente. No que tangia à formação docente, assunto caro

tanto à Teixeira como à Freire, principalmente nas séries iniciais do Ensino Fundamental, o debate deveria ser ampliado a partir de um plano de carreira; salários mais atrativos; melhores condições de trabalho e valorização social do profissional do magistério. Teixeira tinha clareza da importância da escola pública, universal e gratuita e, principalmente, do ensino primário como primeiro estágio da superação de nosso atraso educacional (herança colonial). Para tanto, a educação pública necessitaria de um estatuto legal tão importante quanto aquele que rege a indústria, a agricultura ou a saúde pública. No âmago da questão, Teixeira toca num ponto crucial sobre a formação de educadores e, conseqüentemente, de futuros profissionais que ocuparão cargos públicos no país: ética profissional. Para Teixeira, os professores têm uma missão muito mais nobre do que simplesmente certificar seus alunos no final do ano letivo. Os professores, antes de serem profissionais do magistério, são sujeitos de ciência e, como tais, devem ser reconhecidos pela sua experiência e capacidade. Com isso, o diploma escolar enquanto ritual de formação, ganharia um significado diferente, ou seja, não terminaria em si mesmo, como um documento sem valor conceitual.

Freire (1985) analisa no interior da realidade dos oprimidos que o compromisso social não pode vir de uma elite pensante ou de um mecanismo arbitrário jurídico. Alega que o maior problema humano é quando o oprimido abriga em si o opressor e passa a alimentá-lo e protegê-lo. Por isso, a ação só se torna consciente e participativa, quando os excluídos sociais são capazes de compreender a sua própria historicidade, a sua própria identidade:

> Impedidos de atuar, de refletir, os homens encontram-se profundamente feridos em si mesmos, como seres do compromisso. Compromisso com o mundo, que deve ser humanizado para a humanização dos homens, responsabilidade com estes, com a história. Este compromisso com a humanização do homem, que implica uma responsabilidade histórica não pode realizar-se através do palavrório, nem de nenhuma outra forma de fuga do mundo, da realidade concreta, onde se encontram os homens concretos (FREIRE, 1985, p. 19).

Percebe-se aqui a forma como Freire desenha o seu pensamento, por intermédio de expressões tão caras, do que é próprio da existência humana, do que é ontológico: humanização dos homens e responsabilidade histórica. Para este educador, de nada vale saber ler e escrever, se a sua realidade histórica permanecer inalterada. A questão da verdadeira mudança social exige uma mudança estrutural. Na obra referenciada, Freire condena ainda os guetos acadêmicos, os pequenos grupos de especialistas das Secretarias de Educação, os diagnósticos verticalizados dos problemas educacionais, a marginalização do educador, visto como uma mera extensão de um projeto político do qual não fez parte, que não ajudou a

elaborar. Lembra-nos Paulo Freire: "*Humanização e desumanização, dentro da história, num contexto real, concreto, objetivo, são possibilidades dos homens como seres inconclusos e conscientes de sua inconclusão [...] Os oprimidos, ao estabelecerem a humanização, restauram tanto a sua humanidade como a dos opressores* (FREIRE, 1983, p.30-31). Paulo Freire assim descreve a Pedagogia do oprimido:

> [...] aquela que tem de ser forjada com ele e não para ele, enquanto homens ou povos, na luta incessante de recuperação de sua humanidade. Pedagogia que faça da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos, de que resultará o seu engajamento necessário na luta por sua libertação, em que esta pedagogia se fará e refará. O grande problema está em como poderão os oprimidos, que "hospedam" ao opressor em si, participar da elaboração, como seres duplos, inautênticos, da pedagogia de sua libertação. Somente na medida em que se descubram "hospedeiros" do opressor poderão contribuir para o partejamento de sua pedagogia libertadora. Enquanto vivam a dualidade na qual ser é parecer e parecer é parecer com o opressor, é impossível fazê-lo. A pedagogia do oprimido, que não pode ser elaborada pelos opressores, é um dos instrumentos para esta descoberta crítica, a dos oprimidos por si mesmos e a dos opressores pelos oprimidos, como manifestação da desumanização (FREIRE, 1983, p.32-33).

Paulo Freire denuncia a lógica da consciência opressora: necrófila, sádica, materialista, possessiva (consciência possessiva do mundo e dos homens), desumanizante:

> É que, para eles, pessoa humana são apenas eles. Os outros, estes são "coisas". Para eles, há um só direito, o seu direito de viverem em paz, ante o direito de sobreviverem, que talvez nem sequer reconheçam, mas somente admitam aos oprimidos. E isto ainda, porque, afinal, é preciso que os oprimidos existam, para que eles existam e sejam "generosos" (FREIRE, 1983, p.48).

Freire advoga a tese do despertar dos oprimidos como algo necessário e requisito da libertação, que é autolibertação:

> Somente quando os oprimidos descobrem, nitidamente, opressor, e se engajam na luta organizada por sua libertação, começam a crer em si mesmos, superando, assim, sua "conivência" com o regime opressor. Se esta descoberta não pode ser feita em nível puramente intelectual, mas da ação, o que nos parece fundamental, é que esta ação não se cinja a mero ativismo, mas esteja associada a sério empenho de reflexão, para que seja práxis. [...] Ao defendermos um permanente esforço de reflexão dos oprimidos sobre suas condições concretas, não estamos pretendendo um jogo divertido em nível puramente intelectual. Estamos convencidos, pelo contrário, de que a reflexão, se realmente reflexão, conduz à prática (FREIRE, 1983, p. 56- 57).

O próprio Paulo Freire (1996) reconheceu que a categoria da conscientização é conceito central de suas idéias sobre Educação, sendo *Educação como prática da liberdade*, uma aproximação crítica da realidade que não está separada da noção de utopia, já que leva

consigo o esforço de humanizar e rejeitar tudo que é desumanizante. Freire estava ciente que a questão central de sua época era o da dominação, que supõe o seu reverso, o tema da libertação, como objetivo que deve ser alcançado e defendeu o caráter essencial da busca da autonomia nos espaços educativos:

> O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências, o educador não pode abrir mão do exercício da autonomia, pedagogia centrada na ética, respeito a dignidade aos educandos (FREIRE, 1996, p. 76).

O paradigma educativo proposto por Paulo Freire ambiciona promover certa transformação na consciência do corpo discente que atinge notadamente o povo esquecido. Visa sim, que seja feita uma transformação, de modo que os populares abandonem a consciência ingênua e atinjam um patamar de consciência crítica que nos permite representar a realidade como objeto de análise, e partir dela, ciente das relações causais que a animam e permitem-lhe expressar-se; ela não compactua com mistificações:

> A consciência crítica é a representação das coisas e dos fatos como se dão na existência empírica. Nas suas relações causais e circunstanciais. A consciência ingênua (pelo contrário) se crê superior aos fatos, dominando-os de fora e, por isso, se julga livre para entendê-los conforme melhor lhe agrada (FREIRE, 1976, p. 105).

Consciência crítica, ao contrário, rompe de forma direta e explícita com todo e qualquer conjunto de enunciados mistificadores, que são de fato pseudocientíficos, aqueles que impossibilitam os sujeitos que os assumem de expedir uma práxis em concordância com o objeto. A conscientização é, neste sentido, um teste de realidade. Quanto mais conscientização, mais se desvela a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. Por esta mesma razão, a conscientização não consiste em *estar frente à realidade* assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da *práxis*, ou melhor, sem o ato ação-reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. Exige que os homens criem sua existência com um material que a vida lhes oferece.

Segundo Freire (1983), a educação que se impõe aos que verdadeiramente se comprometem com a libertação, não pode fundar-se numa compreensão dos homens como seres *vazios* a quem o mundo *encha* de conteúdos, na chamada *Educação Bancária*. A Educação não pode basear-se numa consciência especializada, mecanicista, compartimentada, mas nos homens como *corpos conscientes* e na consciência intencionada ao mundo. Identifica na Educação libertadora a nota da dialogicidade: *Já agora ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo. Mediatizados pelos objetos cognoscíveis que, na prática "bancária", são possuídos pelo educador que os descreve ou os deposita nos educandos passivos.* (FREIE, 1983, p.79).

A luta pela escola pública obrigatória e gratuita para toda a população tem sido bandeira constante entre os educadores brasileiros, sobressaindo-se temas sobre funções sociais e pedagógicas, como a universalização do acesso e da permanência, o ensino e a educação de qualidade, o atendimento às diferenças sociais e culturais e a formação para a cidadania crítica. Entretanto, têm-se observado, nas últimas décadas, contradições mal resolvidas entre quantidade e qualidade em relação ao direito à escola, entre aspectos pedagógicos e aspectos socioculturais, e entre uma visão de escola assentada no conhecimento e outra, em suas missões sociais. Diferentemente da concepção de escola reducionista e meramente assistencialista e de aprendizagem mínima, a teoria histórico-cultural, a partir das contribuições de Vygotsky (1991, 1991a) e de seus seguidores, postula que o papel da escola é prover aos alunos a apropriação da cultura e da ciência acumuladas historicamente, como condição para seu desenvolvimento cognitivo, afetivo e moral, e torná-los aptos à reorganização crítica de tal cultura.

Nessa condição, a escola é uma das mais importantes instâncias de democratização social e de promoção da inclusão social, desde que atenda à sua tarefa básica: a atividade de aprendizagem dos alunos. Tal aprendizagem, não é algo natural que funciona independentemente do ensino e da pedagogia. Tal como expressa Vygotsky (1991) trata-se de uma reconstrução individual da cultura num processo de interação com outros indivíduos: o que inicialmente são processos interpsíquicos, converte-se em processos intrapsíquicos. As mudanças no modo de ser e de agir decorrentes de aprendizagem dependem de mediação do outro pela linguagem, formando dispositivos internos orientadores da personalidade. Sendo assim, a intervenção pedagógica por meio do ensino é imprescindível para o desenvolvimento cognitivo, afetivo e moral. Pelo ensino, opera-se a mediação das relações do aluno com os

objetos de conhecimento, criando condições para a formação de capacidades cognitivas por meio do processo mental do conhecimento presente nos conteúdos escolares, em associação com formas de interação social nos processos de aprendizagem lastreados no contexto sociocultural.

Suspeitamos que, se Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire estivessem vivos, provavelmente estariam defendendo estes princípios, já que estes apenas reforçam suas convicções produzidas numa trajetória de luta e defesa da escola pública e dos cidadãos que ali se formam. Com eles podemos aprender, ainda hoje, novas formas de olhar para essa escola, de compreendê-la, de pensar possibilidades de intervenção. Ao mesmo tempo, redescobrimos esses educadores, sonhadores visionários, em seus escritos e *discursos inquietos*, marcas constantes em suas trajetórias, nos estimulam a pensar e a nos indignar. Pensar e repensar o mundo que se apresenta diante de nós, repleto de violência e perplexidade, e, também, se inquietar com o presente, pois o que vivenciamos é a permanência de antigos problemas que continuam ainda sem solução.

Em educação, espera-se que as políticas atendam à demanda por vagas e assegurem as condições para que todos concluam a formação com sucesso, no tempo previsto, na idade correta e com elevado nível de aprendizado e desenvolvimento pessoal. Políticas educacionais universais servem para promover mudanças gerais no sistema, mas não são, necessariamente, eficazes para reduzir diferenças reveladas pelas avaliações. A melhoria das condições de ensino, da gestão, da infraestrutura e da qualificação dos docentes é indispensável para o bom funcionamento das escolas, beneficiando toda a rede de ensino.

Em nosso país, as desigualdades socioeconômicas são as principais responsáveis pelas diferenças no desempenho. Por isso, o desafio da qualidade e da universalização da educação básica é tão complexo. A relativa homogeneidade de antes se desfez com a ampliação do acesso, o que trouxe à escola alunos de diversos estratos sociais, com interesses, necessidades e expectativas variadas. Assim, qualidade e equidade tornam-se indissociáveis na equação educacional. A equidade introduz um critério adicional de avaliação das políticas: é fundamental que as crianças e jovens que mais precisam da escola melhorem seu desempenho.

Amparados no pensamento positivo e altruísta desses guerreiros brasileiros do século XX, aqui representados em Teixeira, Ribeiro e Freire, que marcaram o ideário educativo de uma nação na construção dos pressupostos da educação das classes populares, temos a certeza da nossa responsabilidade social na busca de uma educação pública de qualidade. Mesmo

diante de brasileiros de ilustre produção em educação, ainda disputamos os últimos lugares entre os países no mundo no quesito educação.

3.2 **Uma Educação para Todos**

> O que aconteceria se o mundo se tornasse alfabetizado? Resposta: não muita coisa, pois o mundo é, em grande medida, estruturado de uma forma tal que é capaz de absorver o impacto. Mas se o mundo consistisse de pessoas alfabetizadas, autônomas, críticas, construtivas, capazes de traduzir as idéias em ação, individual e coletivamente- então o mundo mudaria (GALTUNG; JOHAN, 1976, p.93 *apud* GRAFF, 1994, p. 52).

A educação vem sendo gerida num complexo de triste importância no processo de reprodução social, cumprindo, nesse sentido, como rigorosamente exprime Saviani (2000, p. 17), a função social de: [...] *produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida historicamente e coletivamente pelo conjunto dos homens".* Assim, a tarefa essencial da educação pode ser entendida como o processo de transmissão do patrimônio histórico objetivado pelo gênero humano com vistas à sua reprodução. Não podemos deixar de levar em conta, ao mesmo tempo, que o processo de reprodução social é condicionado historicamente, assumindo formas e direcionamentos distintos, em função das necessidades geradas no contexto das relações de produção dos meios de subsistência da humanidade, que vão se estabelecendo ao longo da história.

Nesse contexto, a educação tem sido chamada, em última análise, a cumprir o papel ineliminável e basilar, não de construir o homem livre e pleno, mas de ajustar os indivíduos aos ditames do trabalho explorado, que é o motor fundamental da dinâmica do capital. Conforme Freire (1983), o projeto educacional voltado para a reprodução da ordem vem se efetivando, de um modo geral, através da negação do conhecimento que revela as determinações do real em suas múltiplas dimensões, acoplada à manipulação ideológica das consciências, com vistas à naturalização da exploração e de seus desdobramentos no plano da desumanização crescente do próprio homem.

O ideário da Educação para Todos - EPT tem acompanhado a humanidade ao longo dos últimos séculos, sobretudo, a partir da época moderna. Naquele contexto, a ascensão da visão da cidadania universal *proclamada* pela burguesia em contraposição aos privilégios feudais da Idade Média, representou também a ascensão da ideia de educação universal.

A Conferência de Jontiem[30] (1990) foi a primeira dentre outras conferências realizadas nos anos seguintes em Salamanca, Nova Delhi e Dakar, convocadas, organizadas e patrocinadas pelo Banco Mundial. No Brasil, o primeiro documento oficial resultante da referida Declaração e das demais conferências foi o Plano Decenal de Educação para Todos (1993- 2003), elaborado no Governo Itamar Franco. Em seguida, seu conteúdo esteve presente nas políticas e diretrizes para a educação do Governo FHC (1995-1998; 1999-2002) e do Governo Lula (2003-2006; 2007-2010).

A Conferência de Jomtien (1990) inaugura, por assim dizer, a era da chamada Educação Para Todos e, em seus termos, a educação "*deve estar universalmente disponível"*. (p. 2). A Declaração de Nova Delhi (1993) reforça tal princípio, reiterando, em sua carta de intenções, que *"[...] com zelo e determinação [serão atingidas] as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação Para Todos"* (p. 1). Finalmente, o Marco de Ação de Dakar (2000) consigna: *"Nós, participantes da Cúpula Mundial de Educação, nos comprometemos a alcançar os objetivos e as metas de Educação Para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade"* (2000, p.1).

Conforme Brasil/MEC-Pradime (2006)[31], A Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) estabeleceu posicionamento ante as necessidades da Educação Básica no mundo por meio de diversas agências internacionais, e neste intento, a Unesco tem desempenhado um papel chave, com o Unicef, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Ao contrário de documentos precedentes, essa Declaração não se contenta com os princípios da universalização do acesso e da igualdade de direitos, mas destaca a qualidade na educação. Suas principais ênfases são:

> • a educação é a instituição social destinada a satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem das pessoas (crianças, jovens e adultos), necessidades que compreendem: – os instrumentos essenciais para a aprendizagem (leitura, escrita, cálculo, solução de problemas) e os conteúdos básicos de aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários à vida.
> • a Educação Básica não é um fim em si, mas a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanente.

---

[30][...] *a estagnação e decadência econômica, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas as lutas civis, a violência e a morte de muitas crianças dificultaram os avanços da educação básica em muitos países menos desenvolvidos*. Esse foi o contexto social para que em 1990 fosse organizada a Conferência Educação para Todos. Disponível em: <www.unesco.org.br>. Acesso em: 13 out. 2013.

[31]Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_2.pdf>. Acesso em: out. 2013.

> • para satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem, é preciso expandir o enfoque da Educação Básica, rumo concentrar a atenção na aprendizagem, a ampliar os seus meios e o seu raio de ação, a propiciar um ambiente adequado à aprendizagem, a fortalecer alianças e a manter um padrão mínimo de qualidade.
> • para isso, é indispensável uma política contextualizada de apoio à educação, com base no compromisso, na vontade política e na mobilização correspondente de recursos (BRASIL/MEC-PRADIME, 2006).

Num curto resgate histórico, retomamos as proposições do ano de 1990, quando foi declarada em Jomtien, na Tailândia, a Educação Para Todos, tida como um marco para o planejamento e efetivação de políticas educacionais no mundo e ratificando-se como um conceito inserido nas agendas dos distintos governos para a garantia de acesso e permanência na Educação Básica, por meio da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos provenientes de diferentes grupos e culturas:

> Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deverá estar em condições de aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Estas necessidades abarcam tanto as ferramentas essenciais para a aprendizagem (como literatura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) como os conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos teóricos e práticos valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de sua vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem varia de país a país em sua cultura e muda inevitavelmente com o transcurso do tempo (EPT, 1990, p.157).

Paralela à proposição da Educação Para Todos em todos os países, são admitidas, todavia, no contexto das próprias declarações, limites e controvérsias quanto à abrangência de tal intento. Na Declaração de Jomtien, por exemplo, o princípio da universalização da educação é imediatamente contradito, ou, no mínimo, frouxamente relativizado, quando, logo em seu primeiro artigo, advoga-se que "a *amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura*" (1990, p. 1). O escopo da pretendida universalização flagela-se, assim, condicionado, por princípio, às possibilidades de cada país, o que, desampara a expectativa de que a Educação Para Todos apregoada no discurso seja distribuída em iguais níveis e condições, independentemente do contexto econômico e das peculiaridades culturais dos diferentes países.

Nos pressupostos de Jontiem (1990), as mudanças do mundo valorizam a educação de qualidade, o que acentua as desigualdades entre países e pessoas e pode acelerar a exclusão social se essa educação não é oferecida. Como esta não é fácil de construir, especialmente pelos países mais pobres, tais mudanças acentuam as desigualdades entre países e pessoas e

aceleram a exclusão social. Tal esforço exigirá, contudo, um maior e racional aporte de recursos para a educação básica e capacitação do que tem sido feito até o momento. Todavia, *os benefícios advindos deste esforço começarão a ser colhidos de imediato, e crescerão um tanto a cada dia, até a solução dos grandes problemas mundiais que hoje enfrentamos. E isso graças, em grande parte, à determinação e perseverança da comunidade internacional na persecução de sua meta: Educação para Todos.* (DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS[32]).

A Declaração Mundial de Educação para Todos veio trazer este alerta: a matrícula é necessária, mas não suficiente para atender às necessidades básicas de aprendizagem das pessoas. Sobre a contradições que fragilizaram a participação brasileira na Conferência em questão Gadotti (2000) assinala que

> A preparação da conferência se deu em um momento de transição de governo no Brasil, no final de 1989 para 1990. Aqueles que prepararam as propostas a serem levadas para a conferência não puderam participar dela, porque o governo mudou. A delegação que foi para Jomtien - com exceção das pessoas vinculadas à sociedade civil - não estava a par de todas as discussões anteriores, resultado da descontinuidade que sempre acontece quando há mudança de governo. Assim, a relação com o movimento nasceu de forma complicada no Brasil (GADOTTI, 2000, p. 27).

De maneira bem sintética, algumas medidas seriam necessárias, a fim de cumprir os compromissos assumidos e de melhorar os índices, aproximando-os aos dos países desenvolvidos. Durante o mandato de Collor, o debate sobre Educação para Todos esteve congelado, somente um programa significativo foi encaminhado, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. Conforme Gadotti (2000, p. 27), "*parece que o debate é cíclico: desapareceu depois de 1991 ou 1992 e reapareceu em 1993, quando o Ministério da Educação (MEC) foi chamado a participar da conferência de Nova Delhi".*

Obedecendo à mesma lógica da Conferência de Jomtien, a de Nova Delhi reforça que "os conteúdos e métodos de educação precisam ser desenvolvidos para servir às necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos e das sociedades" (1993, p.1).

---

[32]A Conferência, que contou com a presença de representantes de 155 governos de diferentes países, teve como patrocinadores e financiadores quatro organismos internacionais: a Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BID). "[...] A Unesco destacou a diversidade e as minorias – por exemplo, o analfabetismo da mulher. Uma categoria nova aparece no discurso pedagógico: a equidade.

A Conferência de Nova Delhi, na Índia, realizada em dezembro de 1993, buscou fazer uma avaliação dos compromissos de Jomtien. A partir desta avaliação, chegou-se a ideia de que os resultados estavam muito aquém dos esperados e definiu-se uma nova estratégia: "*concentrar o debate não em todo o mundo, mas no máximo em dez países que tivessem mais de 10 milhões de analfabetos*" (GADOTTI, 2000, p. 27). Constituiu-se na conferência de Nova Delhi a *Education for All* 9, EFA9, grupo de nove países em desenvolvimento com a maior população do mundo, formado por: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Estes países na Declaração final do evento reafirmaram os compromissos de Jomtien e da Cúpula Mundial da Criança, também realizada em 1990, e afirmaram que *com a consciência plena que nossos países abrigam mais da metade da população mundial e que o sucesso de nossos esforços é crucial à obtenção da meta global de educação para todos* (EFA9, 1993, p.1).

Os efeitos do processo preparatório para a EFA9 foram significativos para o Brasil, pois foi justamente neste momento que foi criado o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Neste momento, o Brasil via o período pós-impeachment que, para Machado (2001, p. 40), fez surgir um sentimento de responsabilidade nacional pelas soluções de recomposição democrática, bem como um clima favorável ao entendimento, uma espécie de disposição para o diálogo, para a reunião de forças.

Dez anos depois da Conferência que aprovou a Declaração Mundial de Educação para Todos, foi realizada, em Dacar, Senegal, uma avaliação e uma retomada dos compromissos de Jomtien. O Marco de Ação de Dacar 2000, que tem o Brasil como um dos países comprometidos, estabeleceu um pequeno conjunto de metas concretas para 2015:

> • expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem.
> • assegurar que todas as crianças, em particular as meninas e as crianças que vivem em circunstâncias difíceis e de minorias étnicas, completem a educação primária gratuita, de boa qualidade.
> • assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada e às habilidades para vida.
> • alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à Educação Básica e continuada para todos os adultos.
> • eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e ao desempenho pleno e equitativo de meninas na Educação Básica de boa qualidade.
> • melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de tal modo que todos alcancem resultados mensuráveis de aprendizagem,

> sobretudo na alfabetização, na aquisição de conhecimentos matemáticos e habilidades essenciais à vida (BRASIL/MEC-PRADIME, 2006).

Para isso, entre as ações necessárias, o Marco de Ação de Dacar propõe "*aumentar significativamente o investimento na Educação Básica, promover as políticas de educação para todos, no contexto setorial, claramente ligadas à eliminação da pobreza e às estratégias de desenvolvimento; envolver a sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento das estratégias de desenvolvimento.*

O Marco de Ação de Dacar no ano 2000, que prevê a educação de qualidade para todos, privilegia os grupos mais vulneráveis, num conjunto simples de metas que vem sendo acompanhado continuamente pela Unesco. O Brasil, que é um dos países comprometidos, assumiu um compromisso de acesso qualidade e equidade da educação. O Marco de Ação de Dakar (2000), em seus termos próprios, reedita o compromisso de assegurar as necessidades educacionais; melhorar, em 50% até 2015, a alfabetização de adultos; eliminar, até 2005, as disparidades entre os gêneros; garantir a qualidade da educação para todos; satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; reduzir, pela metade, a pobreza mundial, dentre outros.

É válido ressaltarmos que o Fórum de Dakar foi realizado não apenas no propósito de avaliar a década de 1990 - 2000, como de ampliar as metas e reforçar a necessidade de que "a educação primária deve ser gratuita, obrigatória e de boa qualidade, assumida pelo Estado" (2000, p. 3). Novamente aqui observamos que o discurso oficial dissolve o Estado em um todo amorfo e fragmentado onde desconsidera os direitos empreendidos, uma vez que, prontamente anuncia, no melhor estilo neoliberal, que "*o papel do Estado deve ser suplementado e apoiado por parceiras ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade*" (2000, p. 3) parcerias essas entendidas como as efetuadas com o setor privado e com as organizações não-governamentais.

Libâneo (2012) tece severas críticas aos encaminhamentos políticos decorrentes das proposições emanadas da Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien (1990) e demais movimentos decorrentes desta nas políticas públicas para a educação básica nos últimos vinte anos pelos governos brasileiros. Ressalta que o seu conteúdo esteve presente nas políticas e diretrizes para a educação de vários governos brasileiros tais como:

> [...] universalização do acesso escolar, financiamento e repasse de recursos financeiros, descentralização da gestão, Parâmetros Curriculares Nacionais, ensino a distância, sistema nacional de avaliação, políticas do livro didático, Lei de Diretrizes

> e Bases (Lei no 9.394/96), entre outras. A hipótese básica a ser desenvolvida aqui é de que estes vinte anos de políticas educacionais no Brasil, elaboradas a partir da Declaração de Jomtien, selaram o destino da escola pública brasileira e seu declínio (LIBÂNEO, 2012, p.15).

O autor ainda traça um percurso do que nomeia como o dualismo perverso da escola pública brasileira, em que há a escola assistencialista para pobres e escola do conhecimento para ricos:

> Os anos 1990 demarcam a chegada efetiva do neoliberalismo no Brasil, coincidindo com os primeiros ensaios da reforma educativa brasileira surgidos já no Governo Itamar Franco, quando foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), que é praticamente uma reprodução da Declaração de Jomtien. Observe-se a consonância com os princípios e estratégias inscritos na Declaração de Jomtien. [...] É notória a assunção do papel da escola como atendimento de necessidades mínimas de aprendizagem e de espaço de convivência e acolhimento social. A proposta economicista e tecnicista do Plano Decenal ganhou mais concretude durante o Governo FHC, quando foi implantada a maior parte das medidas vinculadas à reforma educacional do período em questão, inclusive os Parâmetros Curriculares Nacionais. [...]Constata-se, assim, que, com apoio em premissas pedagógicas humanistas por trás das quais estão critérios econômicos, formulou-se uma escola de respeito às diferenças sociais e culturais, às diferenças psicológicas de ritmo de aprendizagem, de flexibilização das práticas de avaliação escolar – tudo em nome da educação inclusiva. Não é que tais aspectos não devessem ser considerados; o problema está na distorção dos objetivos da escola, ou seja, a função de socialização passa a ter apenas o sentido de convivência, de compartilhamento cultural, de práticas de valores sociais, em detrimento do acesso à cultura e à ciência acumuladas pela humanidade. Não por acaso, o termo igualdade (direitos iguais para todos) é substituído por equidade (direitos subordinados à diferença). [...] Assim, a escola que sobrou para os pobres, caracterizada por suas missões assistencial e acolhedora (incluídas na expressão educação inclusiva), transforma-se em uma caricatura de inclusão social. As políticas de universalização do acesso acabam em prejuízo da qualidade do ensino, pois, enquanto se apregoam índices de acesso à escola, agravam-se as desigualdades sociais do acesso ao saber, inclusive dentro da escola, devido ao impacto dos fatores intraescolares na aprendizagem. Ocorre uma inversão das funções da escola: o direito ao conhecimento e à aprendizagem é substituído pelas aprendizagens mínimas para a sobrevivência. Isso pode explicar o descaso com os salários e com a formação de professores: para uma escola que requer apenas necessidades mínimas de aprendizagem, basta um professor que apreenda um kit de técnicas de sobrevivência docente (agora acompanhado dos pacotes de livros didáticos dos chamados sistemas de ensino) (LIBÂNEO, 2012, p. 23).

Na crítica de Libâneo (2012) a concepção de uma escola para a integração social tem sua origem na mencionada *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, de 1990. Argumenta que este documento lido sem intenção crítica e sem a necessária contextualização, apresenta-se com um conteúdo muito atraente, chegando a surpreender o leitor por suas intenções humanistas e democratizantes. [...] *Tão boas intenções parecem, à primeira vista, compatíveis com uma desejada visão democrática da escola para todos e até com uma visão renovada das políticas educativas.* (Libâneo, 2012, p. 21). No entanto, conforme o autor,

esses conceitos necessitam ser examinados com base nas políticas globais definidas pelos organismos internacionais para os países pobres (BIRD, PNUD, BID, UNESCO, UNICEF), de modo a obter o significado contextualizado de tais termos. Pondera que as políticas educacionais pós-Jomtien promovidas e mantidas pelo Banco Mundial escondem o que diversos pesquisadores chamaram de *educação para a reestruturação capitalista*, ou *educação para a sociabilidade capitalista*.

A educação deveria ser propulsora da emancipação cidadã, já que não tem um mero valor formal e se integra às políticas de desenvolvimento. Neste sentido, a educação não pode estar sozinha, mas sim, entrelaçada aos outros setores econômicos e sociais. Programas de cunho social, com a intenção de minimizar as consequências das desigualdades sociais que atingem grande parte das famílias brasileiras também colaboram para alargar as possibilidades de sucesso e permanência escolar entre estudantes de baixa renda.

As propostas de Educação Para Todos, desde Jomtien e também as que a seguiram, foram significativas, porque viabilizaram o espaço para uma larga discussão sobre a necessidade de os governos efetivarem propostas que admitissem a diversidade dos alunos e os meios para garanti-las, tendo, como decorrência, o compromisso de lutar pela inclusão educacional porém a sua viabilização prescinde de intervenções atentas de toda a sociedade. Parece existir um consenso entre os educadores de que não é mais possível a afirmação de um projeto de nação sem que as pessoas usufruam de um patamar educacional onde a escola básica universal e de qualidade seja garantida e usufruída como direito.

A qualidade social da educação para a vida deve ser um marco diferencial da ação pedagógica do estado. A participação da sociedade civil deve contribuir para a educação, de modo que, como elemento essencial à gestão democrática conduza a novas práticas do poder público.

3.3 **Educação na Legislação Brasileira Atual**

O direito fundamental à educação alcança o primeiro lugar entre os direitos sociais. Está previsto na Constituição brasileira e situa-se no capítulo de Ordem Social, ou seja, nas normas balizadoras para a concretização do direito fundamental à educação. Assim, está constitucionalmente previsto que a educação é direito de todos e um dever do Estado, da

família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. No entanto, remete-se ao Estado o dever de efetivar o direito à educação mediante a garantia de acesso a educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio obrigatório e gratuito perfazendo-lhe o *status* de direito público subjetivo. Assim tendo em vista que o Brasil é um Estado Constitucional, de regime democrático, o cidadão tem a liberdade de decidir se quer ou não usufruir dos serviços públicos colocados à sua disposição.

Com a promulgação da Constituição de 1988, setores até então desprotegidos obtiveram seus direitos básicos de cidadania assegurados. Dentre os conteúdos mais expressivos do texto constitucional, merecem destaque a responsabilização do Estado frente a diferentes e amplos direitos de cidadania, tanto individuais quanto coletivos; o reforço das liberdades democráticas e a instituição de novos padrões de participação dos cidadãos, inclusive com a criação de canais de participação da sociedade no controle da gestão pública; e, ainda, a construção de um pacto federativo diferenciado, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios.

A Constituição Federal de 1988 enuncia a Educação como direito de todos, dever do Estado e da família, com a tríplice função de garantir a realização plena do ser humano, inseri-lo no contexto do Estado Democrático e qualificá-lo para o mundo do trabalho. A um só tempo, a educação representa tanto mecanismo de desenvolvimento pessoal do indivíduo, como da própria sociedade em que ele se insere. Ao inovar relativamente à constituição anterior, adicionou dois novos dispositivos constitucionais, sendo que enquanto um estabelece que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito se constitui num direito público subjetivo, com base em seu Art. 208, parágrafo 1°, o segundo diz respeito ao fato de que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, implica necessariamente na responsabilidade da autoridade competente, com base em seu Art. 208, parágrafo 2º.

Na organização constitucional a competência para garantir o acesso ao sistema de educação público em relação à educação básica, principalmente quanto ao ensino infantil é prioritariamente, dos municípios, enquanto que os Estados e o Distrito Federal atuarão no ensino fundamental e médio. Há um dever constitucional da União, Estados e municípios em assegurar a universalização do ensino básico gratuito, organizando seus sistemas educacionais e definindo as formas de colaboração entre os entes da federação brasileira. E, diante do não-oferecimento ou oferta irregular do ensino obrigatório acarreta a responsabilização da autoridade competente. Para tanto, há de se recorrer ao que define o Artigo 211: "*A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime*

de colaboração seus sistemas de ensino". Esta leitura pode ser ilustrada buscando-se sua relação com outros pontos importantes que resultam da Emenda Constitucional no 59/2009:

> Artigo 208. I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (O disposto neste inciso I deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União).[...] VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. [...]
>
> Artigo 211. § 4o Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
>
> Artigo 212. § 3o A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.
>
> Artigo 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
> I – erradicação do analfabetismo;
> II – universalização do atendimento escolar;
> III – melhoria da qualidade do ensino;
> IV – formação para o trabalho;
> V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
> VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Dessa ótica, se de um lado a Emenda Constitucional nº 59[33], de 2009, viabilizou a tentativa de universalização do direito à educação para todas as crianças brasileiras, conforme indicativos da CF/88 e da LDB/96, de outro, promovem uma necessidade de adaptações e rearranjos dos sistemas de ensino municipais e estaduais. Ao ampliar o direito da criança à educação, pressupõe-se que os municípios devem garantir em pouco tempo essa condição, o que, sem dúvida, exige que haja a efetivação de um regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, enunciado no artigo 211 da CF/88.

---

[33]Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que modificou a redação do inciso I do Art. 208 da CF/88, o qual trata da garantia de efetivação da educação pelo Estado mediante "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos 19 de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Mantém-se no artigo o inciso III – que trata do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino – e o inciso IV, este conforme a redação expressa na Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que prevê a "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

A Constituição Cidadã apresenta o direito à educação como um direito social no artigo 6º, especifica a competência legislativa nos artigos 22 e 24 e dedica toda uma parte do título da Ordem Social para responsabilizar o Estado e a família, tratar do acesso e da qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes da federação. A grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para sua efetividade. O sentido do direito à educação na ordem constitucional de 1988 está intimamente ligado ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento, bem como com os seus objetivos, especificamente: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalidade, redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem comum.

O tratamento constitucional do direito social à educação não se limita a um mero enunciado. Existem comandos normativos relativos à competência legislativa, indicativos de critérios de acesso e de qualidade, elementos para organização do sistema educacional, previsão de financiamento, distribuição de encargos e competências entre os entes da federação suficientes para balizar a atuação estatal.

O acesso e permanência na Educação Básica é direito público subjetivo, isto é, o poder público tem o dever de oferecer escola, e podem os cidadãos acionar o poder público para exigi-lo. Os pais e responsáveis, por outro lado, têm a obrigação de garantir a frequência à escola. Em outras palavras, a educação em sua qualidade de direito público subjetivo pode ser garantida, bem como protegida em razão do fato de a mesma se constituir em um bem jurídico, individual e coletivo detentora da força de direito de ação, o que é de crucial relevância para efeitos de se assegurar a plena e irrestrita garantia constitucional ao direito social à educação para os mais diversos segmentos da sociedade brasileira.

Um componente essencial desse dispositivo, que merece ser reforçado, é que o cidadão tem não só garantido esse direito como também a possibilidade de exigi-lo, de forma legal, individualmente ou por decisão política coletiva. Esses direitos não se constituem uma dádiva, eles nasceram historicamente a partir da organização da sociedade civil no esforço de consolidação das liberdades democráticas para todo o conjunto da sociedade brasileira, que até então se via excluído do processo decisório nacional.

A CF não somente favoreceu bem como estimulou consideravelmente a elaboração e formulação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, a partir dos

próprios avanços proporcionados, os quais por sua vez ensejaram a necessidade de se ampliar bem como aprofundar as conquistas obtidas pela carta de 1988 em matéria educacional.

A Lei nº. 9.394, atual LDB da Educação Nacional, instrumento legal da educação, foi sancionada pelo presidente da República, em 20 de dezembro de 1996, e estabelece que a educação é "*dever da família e do Estado*" (art. 2º). Por "diretrizes e bases", entende-se "fins e meios" (SAVIANI, 1998). Isso significa que a Lei de Diretrizes e Bases deve estabelecer os fins da educação, ou seja, indicar para todo o País os rumos a serem seguidos e, ao mesmo tempo, os meios para alcançá-los, quer dizer, as formas segundo as quais deve ser organizada a educação nacional.

O dispositivo constitucional que garantiu o acesso ao Ensino Fundamental como "direito público subjetivo" é consolidado nessa lei, que especifica que esse ensino pode ser exigido do Poder Público por cidadão, grupos de cidadãos, associação comunitária, entidade de classe ou outra legalmente constituída, bem como pelo Ministério Público (art. 5º). A Constituição Federal e depois a LDB/EN 9394/96 ao garantir a educação como um direito social, estabeleceram que a educação "é dever do Estado e da família" (art. 205). Assim, as diferentes esferas (federal, estadual e municipal) são responsáveis pela universalização da educação. Não se pode deixar de mencionar outro artigo da Constituição (art. 227) relacionado com garantia do direito à educação, que define:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Dessa forma, o ensino brasileiro, a partir da Lei 9.394/96 - a - LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quer *preparar o aluno para o exercício consciente pleno da cidadania,* qualificando-o para o trabalho, a partir de princípios e bases filosóficas assim configuradas: respeito à igualdade, à gratuidade do ensino público. Isso tudo para que o aprendizado se processe, para que o ensino possa ser viabilizado, para que a pesquisa e a divulgação da cultura sejam operacionalizadas, ensejando a expressão do pensamento, o desenvolvimento da arte e a obtenção do saber. Outro componente é a garantia de que o Ensino Fundamental não se limite ao acesso à escola, mas, principalmente, à permanência e ao sucesso do aluno nessa etapa, de modo que prossiga para a outra etapa da educação básica,

além disso, essa garantia acena para o importante desafio que é o de possibilitar uma escolarização gradativa em uma escola de qualidade.

O fato de o direito à educação estar inscrito na legislação brasileira, demonstra o resultado da mobilização de diversos setores da sociedade, principalmente dos educadores, nas últimas décadas do século XX, assim como amplia a possibilidade de luta pela sua efetivação no País. Desse modo, a garantia do direito à educação deve ser o eixo orientador da elaboração das políticas educacionais nos âmbitos federal, estadual e municipal.

3.4 **Transferências Condicionadas de Renda e Impacto em Educação**

Nas pontuações de estudos anteriores sobre padrões de desempenho dos alunos do Ensino Fundamental no Brasil e o impacto das Transferências Condicionadas de Renda, Santarrosa (2011) enfatiza:

> Teoricamente, as Transferências Condicionadas de renda - TCRs podem impactar o aprendizado por vários canais. Por um lado, o impacto pode ser positivo. Crianças cujas famílias recebem o benefício são obrigadas a terem uma frequência mínima às aulas o que pode aumentar seu aprendizado. Muitos desses programas também exigem visitas médicas e vacinações em dia para as crianças, o que pode afetar a saúde básica e gerar um maior aproveitamento escolar. O próprio aumento da renda familiar, especialmente em famílias muito pobres, pode melhorar o nível nutricional das crianças, permitir que a criança tenha acesso a materiais escolares básicos, melhorar suas condições básicas de vida, entre outros, o que pode impactar o aprendizado e os resultados obtidos nos exames de proficiência. Sabe-se também que esses programas podem reduzir o tempo dedicado ao trabalho infantil. Se o trabalho infantil tiver impacto negativo em proficiência, as TCRs podem impactar positivamente a proficiência via esse canal. Por outro lado, pode ocorrer também impactos negativos em termos mais agregados. O aumento das matrículas escolares pode aumentar o número de alunos nas salas. Isso pode acarretar efeitos negativos em proficiência devido a maior razão aluno/professor e também via *peer effect*, uma vez que os alunos ingressantes geralmente estão na calda inferior da distribuição de habilidades (SANTAROSSA, 2011, p. 13).

Nesta análise, podem ser pontuados um maior ou menor desenvolvimento escolar (aprovação e rendimento) em face de uma eventual maior frequência conferida pela exigência

condicionada aos usuários do Bolsa Família. No estudo em questão Santarrosa (2011) reconhece ainda que os programas de transferência condicionada de renda *tornaram-se bastante famosos*, pois foram muito bem-sucedidos em atrair as crianças pobres para a escola, mas, no entanto, com o intuito de se promover políticas que afetem a pobreza de longo prazo de forma sistemática, será preciso mensurar melhor quais são as reais conquistas desse tipo de política, e também suas limitações. Pondera que a análise do impacto dessas políticas em alguma medida final, e não apenas intermediária de capital humano é uma alternativa de se dar um passo adicional em direção ao impacto de longo prazo. O grande desafio depois de levarmos os pobres para a escola é saber se eles estão aprendendo. Nesse sentido, torna-se importante mensurarmos o impacto dos programas de transferência de renda sobre proficiência. Na conclusão do trabalho de pesquisa Santarrosa finaliza com a verificação de ausência de impacto positivo na proficiência de estudantes beneficiários,

> Os alunos participantes dos programas estão abaixo, na escala de proficiência, dos seus pares, inclusive aqueles que possuem pais com nível de escolaridade, emprego e renda similar. Quanto à tentativa de estimar o efeito causal, os programas de transferência condicionada de renda não impactam a proficiência em matemática. Isso se manteve inalterado em todas as especificações e modelos sugeridos. Quanto à proficiência em português a maioria das evidências sugere impacto nulo. Em apenas alguns casos parece haver algum impacto positivo, porém bastante marginal (SANTAROSSA, 2011, p.120).

Com respeito às considerações finais pertinentes à pesquisa de Santarrosa (2001), acreditamos que a situação de rendimento escolar inferior verificada nos estudantes beneficiários do PBF não pode ser analisada em função do recebimento do benefício em si, mas de sua processual perspectiva de incremento nas mazelas sociais tendo como base as condições iniciais dos sujeitos neste percurso.

Também Camargo (2012) numa *análise do efeito do PBF sobre o desempenho médio das escolas brasileiras* apontou dentre outros resultados que alunos do quinto ano, antiga quarta série, do Ensino Fundamental participantes do PBF são os que menos abandonam os estudos. A pesquisa cruzou a base de dados do Censo Escolar de 2008, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Ensino e Pesquisas Educacionais (INEP), com os beneficiários do programa. Para o pesquisador, a razão para a diminuição no abandono escolar seja a própria condição imposta pelo PBF aos seus beneficiários. A autor relata que mesmo não havendo evidências muito fortes de causalidade negativa entre as notas em exames de proficiência e a participação no programa, é evidente que as escolas com maior presença de alunos

beneficiários têm um histórico de notas inferiores àquelas de escolas com menor proporção de alunos beneficiados pelo programa, gerando necessidade de atenção maior. "*Essas escolas têm as piores notas, pois os alunos têm mais dificuldades para conciliar o estudo com a situação das famílias. Geralmente, elas ficam em áreas mais pobres e, por isso, necessitam de mais atenção*.

Partindo desta mesma constatação, Simon Schwartzman (2009), adverte

> [...] é equivocada a ideia de que os problemas da educação brasileira são de demanda. Todas as pesquisas mostram que a população valoriza muito a educação, e de fato a permanência das pessoas nas escolas vem aumentando ano a ano, independentemente da existência ou não de bolsa escola ou subsídio semelhante. Os problemas da educação estão do lado da oferta - a má qualidade das escolas públicas, os problemas de recrutamento e formação de professores, a ignorância em relação aos métodos de ensino mais apropriados etc. (SCHWARTZMAN, 2009, p. 03).

Há uma grande dificuldade institucional em discutir os problemas escolares "do lado dentro" com os condicionantes externos. Nos últimos anos, a escola brasileira dedicou-se a progressão continuada e/ou promoção automática e à evasão. Limitamo-nos a pensar o dilema entre sair da escola: evasão e não sair da escola: promoção automática/fracasso escolar. Problemas técnicos da educação em detrimento aos valores éticos e morais que envolvem a vida em sociedade. Dentre estes estudos, podemos elencar os de Klein e Ribeiro, 1991; Leon e Menezes-Filho, 2002; Soares, (2011) realizados com objetivo de estimar as taxas de repetência, abandono e seus determinantes, mas sem ou com poucas variáveis relativas ao PBF.

Estudos realizados sobre o acesso e a permanência dos estudantes na escola vêm demonstrando que a desigualdade social e econômica tem dificultado a universalização da educação básica. Segundo Cury (2002, p.179), essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (como o índice de desenvolvimento humano IDH), nos leva a entender que existem problemas na escola, que na verdade não são da escola. Por trás de cada conceito de conteúdo ou de organização e financiamento da educação aninha-se um longo embate histórico de caráter político-ideológico que expressa relações de poder que se reiteram em nosso processo histórico,

> [...] um dos equívocos mais freqüentes e recorrentes nas análises da educação no Brasil, em todos os seus níveis e modalidades, que têm sido o de tratá-la em si mesma e não como constituída e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade

> cindida em classes, frações de classes e grupos sociais desiguais (FRIGOTTO, 2007, p. 1130).

Por isso, é importante perceber o impacto desta situação sobre o conjunto do sistema educacional em matéria de acesso, permanência e sucesso. É de se perguntar se é possível desconsiderar a desigualdade socioeconômica como uma geradora remota das dificuldades próximas que afetam o desempenho intraescolar dos alunos. Outra constatação, ao longo das décadas, é que as famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, adolescentes e jovens tenham acesso à escola e nela permaneçam até a conclusão da educação básica. Isto ocorre, muitas vezes, em razão da inserção, de modo precoce, no mercado de trabalho formal ou informal, bem como da incompreensão da família sobre a importância da educação e da escolarização. O insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menor acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior. A educação exerce, certamente, papel fundamental no rompimento deste ciclo à medida que consegue assegurar aos sujeitos de direitos uma educação de qualidade social com aprendizagens significativas. Para a conquista desta qualidade socialmente referenciada, a assiduidade nas atividades escolares é condição fundamental.

O exame conjunto dessas informações pode revelar problemas: nem sempre o melhor desempenho dos alunos, aferido pela avaliação externa, significa maior taxa de aprovação. Dados disponíveis revelam, em todo o Brasil, casos de regiões onde a taxa de aprovação é baixa e o desempenho é mais alto e vice-versa. Essa aparente contradição sugere uma falta de sintonia entre os resultados expressos nos padrões de desempenho estudantil e os padrões de excelência adotados pelas escolas. Medidas devem ser associadas a uma cadeia de responsabilização, que prescinde do envolvimento de todos os resultados das avaliações em larga escala no Brasil que revelam grande variação do desempenho dos alunos em todas as etapas e disciplinas.

São muitos os fatores que impactam na desigualdade educacional, desde aqueles de ordem individual (traços de personalidade e condições socioeconômicas) até aqueles de natureza coletiva (tipo e qualidade das práticas pedagógicas, clima escolar, nível socioeconômico médio dos alunos de uma escola dentre outros). Libâneo (2012) argumenta à resposta de ser possível conciliar posições relativistas em que os valores e práticas são produtos socioculturais e, portanto, decorrentes do modo de pensar e agir de grupos sociais

particulares, com a exigência social de prover a cultura geral, acessível a todos, independentemente de contextos particulares com a seguinte proposição:

> A aposta que se faz aqui é de que possíveis acordos em torno de propósitos educativos e meios de ação pedagógica implicam admitir, como princípio, a universalidade da cultura escolar. À escola caberia assegurar, a todos, em função da formação geral, os saberes públicos que apresentam um valor, independentemente de circunstâncias e interesses particulares; junto a isso, caberia a ela considerar a coexistência das diferenças e a interação entre indivíduos de identidades culturais distintas, incorporando, nas práticas de ensino, as práticas socioculturais. Desse ponto de partida, surgiria uma pauta comum de ação em torno da função nuclear da escola: assegurar a qualidade e a eficácia dos processos de ensino e aprendizagem na promoção dos melhores resultados de aprendizagem dos alunos. Para isso, os legisladores, planejadores e gestores do sistema escolar, bem como os pesquisadores do campo educacional, precisariam prestar mais atenção, também, aos aspectos pedagógico-didáticos da qualidade de ensino, isto é, aos fatores intraescolares da aprendizagem escolar em que estão implicados os professores e pedagogos especialistas (LIBÂNEO, 2012, p. 24).

O autor também aponta para a necessidade de se questionar a avaliação realizada pelos professores que, ora se mostra mais complacente do que deveria e ora mais rigorosa, tomando-se como critério de comparação o desempenho dos alunos. Outras medidas são necessárias, como a definição de metas e de pessoas responsáveis pelo cumprimento delas; o estabelecimento de incentivos para que todos estejam envolvidos e, consequentemente, tenham um nível de desempenho apropriado e o auxílio às escolas no seu esforço de oferecer o nível de educação esperado. Libâneo (2002, 2012) afirma que a escola é uma cultura organizacional e o seu funcionamento é o fruto das relações estabelecidas entre seus membros, essa cultura pode ser modificada, pelas próprias pessoas, ela pode ser discutida, avaliada, planejada, num rumo que responda aos propósitos da direção, da coordenação pedagógica, do corpo docente e discente. Esses fatores contribuem para a construção do projeto pedagógico escolar. É certo que a escola possui a sua cultura, mas ela é também um lugar de mediação entre as diferentes culturas.

Num país como o Brasil em que as desigualdades caracterizam as relações sociais, produzindo forte impacto sobre o acesso ao direito à educação, torna-se relevante aprofundar a compreensão das desigualdades nos sistemas de ensino, tendo em vista a necessidade e a urgência de políticas públicas que possibilitem a todos o acesso a uma escola de qualidades. Nesse sentido, as avaliações educacionais oferecem um material vasto para caracterizar e compreender essa questão.

3.5 **Avaliações Sistêmicas e Acompanhamento Educacional**

A consolidação de uma escola de qualidade é uma exigência social, sendo crucial assegurar a implementação de ações que contribuam para a solução dos sérios problemas educacionais. É fundamental garantir que os resultados dos sistemas avaliativos sejam apropriados e subsidiem as políticas desenvolvidas pelas instâncias gestoras e as ações pedagógicas desenvolvidas pelas unidades escolares. Todo o processo avaliativo evidenciado no projeto educacional não deve avaliar somente as aprendizagens dos alunos, mas, também, a atuação do professor, a eficiência da escola e de seus gestores. A avaliação processual impulsiona a escola às inovações educacionais e dá suporte à importantes decisões pedagógicas como agrupamentos ou reagrupamentos temporários, projetos e programas especiais de ensino, entre outros.

A avaliação nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental deve exercer uma função formativa e não apenas classificatória. Ela deveria servir para planejar, intervir e replanejar a prática pedagógica. Quando realizada de maneira eficiente, contemplando todos os seus objetivos, exerce um valor fundamental na sala de aula e na escola, pois valoriza o processo educativo, trazendo mudanças e melhorias à prática docente e ao desenvolvimento das crianças. A unidade de ensino em seu Projeto Político Pedagógico, ou Plano de Ação, precisa ter bem claro para todos os seus agentes um projeto educativo em que a avaliação é um componente pensado, estruturado de forma clara e realizável para todos. Dessa forma, ela se torna um valioso meio de apuração de informações relevantes ao processo de ensino-aprendizagem e também um veículo de comunicação mais claro e objetivo para todos os agentes escolares. Nessa perspectiva, a avaliação deveria ocorrer nos tempos e modos do projeto educativo, provocando uma unidade no processo avaliativo que permite a leitura e aproximação de toda a comunidade escolar. Além da avaliação processual interna os espaços escolares também convivem com as avaliações de grande escala dos órgãos externos.

Na subjetividade docente, como principal, mas não único agente promotor e avaliador do processo educativo na sala de aula, podem estar também a base de uma escola de sucesso. Sua avaliação deve dialogar com seus alunos e seus contextos, seus resultados e suas potencialidades. Investigar estes elementos e os processos de aprendizagem com olhar apurado e sensível, registrar e organizar as observações, analisar seus resultados, comparar as

atividades, comunicar a análise e replanejar a proposta pedagógica, são ações imprescindíveis para um processo de avaliação que se quer formativo e coerente com uma prática educativa comprometida com o desenvolvimento dos educandos.

A efetividade das políticas depende também da articulação dos resultados de desempenho com informações dos fatores intra e extraescolares fornecidas pelo pelas avaliações sistêmicas e dados mais gerais, como o Censo Escolar, pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outros. A avaliação configura-se marcante no texto legal quando este reforça que o monitoramento da qualidade da educação básica, por meio de indicadores, é uma atividade essencial para a orientação e a avaliação das políticas públicas educacionais e das formas de gestão dos sistemas de ensino do país.

A avaliação em larga escala surge no cenário educacional como um mecanismo de estímulo à mudança, tanto no que concerne à organização do sistema de ensino como na definição de metas em busca de se garantir as necessidades básicas de aprendizagem ao indivíduo. Esse propósito está associado à concepção da educação como um direito social e um dever do Estado.

Um importante instrumento de acompanhamento dos resultados de qualidade na educação é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)[34]. Criado em 1988, inicialmente configurou-se como um sistema de avaliação amostral, operacionalizado a cada dois anos com a finalidade de avaliar a qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem no âmbito do Ensino Fundamental e Médio. Tendo sido ampliado ao longo das últimas décadas, hoje se configura como um sistema composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que por meio de amostras da população procede à avaliação de proficiência dos alunos das redes públicas e privadas brasileira; e a Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil, que mede o aprendizado dos alunos de cada uma das escolas urbanas, com mais de 30 alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental da rede pública brasileira. A partir de 2013, mais uma avaliação é incorporada ao SAEB – a Avaliação Nacional da Alfabetização (Ana), que consiste uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas.

---

[34]Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>. Acesso em: 15 fev. 2016.

A introdução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB[35], índice que sintetiza indicadores de fluxo (taxa média de aprovação na etapa de ensino, calculada a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica) e de desempenho (proficiência média padronizada dos alunos, aferida pelas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica- SAEB) possibilitou, de forma objetiva que, governantes, gestores e sociedade civil acompanhassem o desenvolvimento da educação básica, a partir da mensuração dessas duas dimensões, tanto das escolas quanto das redes de ensino brasileiras (Fernandes, 2007). A avaliação da aprendizagem de todos no tempo e idade certos é um dever dos governos democráticos.

Tabela 1 - Escala de proficiência do SAEB

Língua Portuguesa - 5º Ano	**Matemática - 5º Ano**
Insuficiente: 0 a 149 pontos	Insuficiente: 0 a 174 pontos
Básico: 150 a 199 pontos	Básico: 175 a 224 pontos
Proficiente: 200 a 249 pontos	Proficiente: 225 a 274 pontos
Avançado: igual ou maior que 250 pontos	Avançado: igual ou maior que 275 pontos

Fonte: Categorização Prova Brasil/MEC- Elaboração própria.

Os padrões de desempenho indicam o grau de cumprimento dos objetivos educacionais considerados essenciais e expressos na matriz de referência para avaliação, bem como as metas de desempenho a serem alcançadas. Os testes feitos pelos alunos trazem uma medida de seu desempenho nas habilidades avaliadas que é denominada proficiência e organizada em uma escala para fins de análise. Os padrões apresentam uma caracterização das competências e habilidades cognitivas desenvolvidas pelos alunos em importantes pontos da escala de proficiência. A Matriz de Referência consolida-se como recorte do currículo que apresenta as habilidades definidas para serem avaliadas. As habilidades selecionadas para a composição dos testes são escolhidas por serem consideradas essenciais para o período de escolaridade avaliado e por serem passíveis de medição por meio de testes padronizados de desempenho. A competência corresponde a um conjunto de habilidades que operam em conjunto para a

[35]O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador da qualidade da educação desenvolvido pelo Ministério da Educação. Seus valores variam de 1 a 10. Esse índice sintetiza duas dimensões igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep: o Saeb e a Prova Brasil. O objetivo do MEC é que o Brasil alcance a nota 6, no Ensino Fundamental I, até 2022.

obtenção de um resultado, sendo cada habilidade entendida como um "saber fazer". A Escala de Proficiência foi desenvolvida com o objetivo de traduzir medidas em diagnósticos qualitativos do desempenho escolar. Ela orienta, por exemplo, o trabalho do professor com relação às competências que seus alunos desenvolveram, apresentando os resultados em uma espécie de régua onde os valores obtidos são ordenados e categorizados.

Os resultados de proficiência obtidos são agrupados em três Padrões de Desempenho – Baixo, Intermediário e Recomendado. Esses Padrões proporcionam uma interpretação pedagógica das habilidades desenvolvidas pelos alunos e oferecem à escola o entendimento a respeito do nível em que eles se encontram. Por meio deles é possível analisar os aspectos cognitivos que demarcam os percentuais de alunos situados nos diferentes níveis de desempenho, bem como a diferença de aprendizagem entre eles, refletindo a distância existente entre aqueles que têm grandes chances de atingir o sucesso escolar e aqueles que estão suscetíveis ao abandono escolar, caso não sejam implementadas ações e políticas educacionais com vistas à promoção da equidade.

Inicialmente o sistema escolar mineiro contou com o programa de Avaliação da Rede pública de educação Básica – PROEB, mas, ao longo dos anos, foram incorporados o programa de Avaliação da Aprendizagem – PAAE[36] (2005) e o programa de Avaliação da Alfabetização – PROALFA (2006), tornando o diagnóstico produzido pelo SIMAVE mais completo. O Sistema mineiro de Avaliação da educação pública - SIMAVE foi criado em 2000 e tem seguido o propósito de fomentar mudanças em busca de uma educação de qualidade. Apresenta como objetivo principal a avaliação sistemática da rede pública da Educação Básica, sendo integrado por três programas: o Programa de Avaliação da Educação Básica - PROEB, que avalia os alunos das séries finais de cada etapa da Educação Básica na rede pública de Minas Gerais no que concerne às habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática; o Programa de Avaliação da Alfabetização - PROALFA, cujo objetivo é verificar os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos do 3º ano e 4º ano do Ensino Fundamental e o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar -

---

[36]O PAAE é um sistema informatizado, realizado pela Secretaria de estado de educação de Minas Gerais com acesso on-line para geração de provas e emissão de relatórios e gráficos de resultado disponibilizados às escolas para uso dos professores. Avalia a aprendizagem escolar dos alunos das escolas estaduais mineiras no decorrer do ano letivo e fornece elementos para a auto-avaliação do professor e subsídios pedagógicos para intervenções que promovam a melhoria da aprendizagem, da prática docente e do ensino, na escola. O programa é constituído por um Banco de Itens que atualmente conta com aproximadamente 70.000 itens/ questões de múltipla escolha de todas as disciplinas de ensino fundamental e médio, de propriedade exclusiva da SEE/MG, elaborados por especialistas, de acordo com padrões definidos pela SEE e de forma a contemplar todos os tópicos obrigatórios dos Conteúdos Básicos Comuns - CBC.

PAAE, que constitui um sistema informatizado de geração de provas *online* destinadas aos alunos das séries finais do Ensino Fundamental e do primeiro ano do Ensino Médio.

No próximo capítulo, ao aproximarmos do lócus de estudo desta pesquisa serão verificados os números apontados nas avaliações institucionais realizadas em Montes Claros bem como concepções de docentes e mães acerca dos impactos do PBF no desempenho escolar.

4 MONTES CLAROS: PERCEPÇÕES DOCENTES E OLHARES MATERNOS AO PBF

Neste capítulo buscamos focalizar Montes Claros o que significa refletir sobre uma realidade muito próxima e concreta, a qual nos envolve desde o nascimento. Este capítulo contextualiza o *lócus* da pesquisa, apresentando o município alvo dos estudos desta pesquisa e os sua realidade educacional verificada em avaliações institucionais. Montes Claros é um centro urbano que, de acordo com vários aspectos físicos, sociais e econômicos, encontra-se numa região de fronteira entre o nordeste e o sudeste do Brasil. Trata-se da região norte de Minas Gerais, caracterizada pela ocorrência cíclica da seca, pela economia baseada na agropecuária e uma população em constante migração, devido às precárias condições de vida. Para melhor situar a realidade local deste município no comparativo mineiro, apresentamos em tabelas dados institucionais ligados à distribuição da taxa média de analfabetismo, população em situação de extrema pobreza por município em Minas Gerais, Famílias beneficiárias do PBF e dados ligados a Transferência de renda em Montes Claros. Na sequência apresentamos dados ligados à frequência e desempenho escolar no município e ao final seguem-se a pesquisa de campo com as Considerações docentes sobre o PBF e as Ponderações Maternas ao PBF.

4.1 Situando a Pesquisa de Campo: Montes Claros - MG

> *Montes Claros, montesclareou/ Meus olhos cegos de poeira e dor/ Tudo é previsto pelos livros santos/ Que só não falam que o sonho acabou/ A marujada vem subindo a rua/ Suores brilham nos rostos molhados/ Agosto chega com a ventania/ Cálice bento e abençoado/ A dor do povo de São Benedito/ No mastro existe para ser louvado* (TINO GOMES E GEORGINO JÚNIOR).

Importante centro universitário; Princesa do Norte; cidade pólo de uma região com mais de dois milhões de habitantes; cidade da arte e da cultura: qualquer uma destas definições pode ser usada para descrever Montes Claros, cidade com cerca de 400 mil habitantes, situada no norte de Minas Gerais[37].

---

[37]O município de Montes Claros está localizado ao norte do estado de Minas Gerais, na bacia do alto Médio São Francisco, sub-bacia do rio Verde Grande. Classificada como o segundo maior entroncamento rodoviário do

Além de Montes Claros, ser considerada área polarizada do Norte de Minas, também o sul da Bahia, parte da região do Vale do Jequitinhonha/Mucuri e a região noroeste de Minas, fazem parte dessa rede de articulações e de polarização, o que leva a cidade a ser enquadrada em uma escala de abrangência regional. A existência de serviços especializados em Montes Claros ou mesmo a sua inexistência em outras cidades do Norte de Minas lhe confere a posição de lugar central e de cidade polo regional, o que influenciou seu processo de urbanização de maneira acelerada, atraindo novos investimentos e canalizando o capital financeiro para a cidade.

Nas palavras do antropólogo João Batista Almeida Costa,

> O Norte de Minas Gerais apresenta uma situação socioeconômica similar a do Brasil. Possui uma estrutura fundiária com alta concentração de terras. Os primeiros resultados da maciça intervenção do Estado na economia da região emergiram com a modernização da agricultura e a industrialização, localizada em alguns municípios. A partir da década de 1970 o eixo central da economia se transferiu da pecuária de corte para a indústria, concentrada nos municípios mais dinâmicos economicamente. O Norte de Minas forjou características específicas em termos de relações sociais. O coronelismo era um fator marcante entre seus habitantes. O coronel foi se constituindo em substituição à figura do Estado, ausente em toda a região. Ele executava desde favores domésticos até a manutenção da ordem através de capangas, passando pelo auxílio às populações mais pobres. Quando não substituía o Estado, o coronel fazia a mediação entre este e a população. Essa forma específica de relações sociais guarda profundas marcas na população regional. Um misto de autoritarismo e paternalismo, relações de compadrio, parentela e vizinhança reforçam, ainda hoje, as relações de submissão como uma presença constante nas formas de relacionamento dos indivíduos, tanto com o Estado quanto com os grandes fazendeiros na região [...] com a modernização, um enorme contingente de famílias foi expulso das fazendas, criando grande pressão social no campo, no caso do Norte de Minas (COSTA, 1997, p. 83).

De economia diversificada, o município possui entre suas várias atividades um comércio movimentado, que abastece grande parte das cerca de cento e cinquenta cidades situadas na sua região de abrangência, em que estão instaladas as principais redes de lojas e atacadistas do Brasil, proporcionando muitas opções de compras em todos os setores.

Nos últimos anos, a cidade se transformou em um importante polo universitário, que atrai estudantes de várias partes do país. São treze instituições de ensino superior particulares e os campus da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade Estadual de Montes

---

país, é considerado elo entre grandes centros, devido a sua localização geográfica e ao crescimento do sistema viário: Belo Horizonte, 417 km; Rio de Janeiro, 852 km; São Paulo, 1.003 km; Salvador, 990 km; Brasília, 698 km; e Vitória, 957 km. Essas distâncias, porém, não se tornam empecilhos para o desenvolvimento do município.

Claros – UNIMONTES – que juntas, oferecem mais de cinquenta cursos de graduação, além de pós-graduação, mestrado e doutorado, onde estudam trinta mil universitários.

Conforme site oficial da Prefeitura de Montes Claros,

> [...] O setor de prestação de serviços comporta no momento 3.411 pequenas, médias e grandes empresas disponíveis no mercado (Junho 2015). "A agropecuária, que já foi a principal atividade do município, ainda representa uma fatia importante na economia. A construção civil deve gerar mais 10 mil empregos a médio prazo, impulsionada por investimentos na construção de 5 mil imóveis para atender todas as camadas da população. Os números do setor industrial comprovam a vitalidade da economia de Montes Claros. Segundo a consultoria Target Marketing são 1.066 pequenas, médias e grandes unidades industriais em atividade. Entre elas 04 grandes fábricas do grupo têxtil Coteminas; uma unidade da Lafarge, grupo francês líder mundial em materiais de construção; a maior fábrica de leite condensado do mundo, pertencente ao Grupo Nestlé; a multinacional Elster; a Vallé Nordeste e a Novo Nordisk, farmacêutica dinamarquesa líder no mercado de insulina (Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/cidade/aspectos_gerais.htm>. Acesso em: jun. 2015).

Nos estudos de França (2011), a cidade de Montes Claros se constitui como o núcleo urbano de maior dinamismo econômico e infraestrutural da região norte-mineira. Tal expressão se mantém, na atualidade, por meio de sua economia que possui como base primordial o comércio e a indústria. Ela está entre as dez maiores cidades mineiras em tamanho demográfico, com uma população de 361.971 habitantes (IBGE, 2010). Outro indicador de seu dinamismo econômico pode ser verificado no Produto Interno Bruto - PIB -, destacando-se entre os dez maiores do estado de Minas Gerais. O PIB total de Montes Claros, referente ao ano de 2008, foi de R$ 3.462.739.000,00 (IBGE, 2010).

Do ponto de vista infraestrutural, Montes Claros apresenta um número importante de equipamentos de comércio e serviços que não se restringe apenas aos seus limites urbanos ou municipais – se estruturando como centro de serviços com a presença de instituições públicas e privadas, estaduais e federais; comércio atacadista e varejo com ampla atuação regional. Até o final dos anos de 1980, era conhecida como uma cidade industrial, em função da quantidade de indústrias nela instaladas, através dos incentivos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Nas palavras de Rosa:

> O principal fator de desenvolvimento da região foi o Estado. A incorporação do Norte de Minas à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE foi fundamental para o desenvolvimento regional, apesar de ainda ser, atualmente, uma das mais pobres regiões de Minas Gerais. O investimento do Estado transformou também as relações sociais na região. Pólos urbano-industriais foram criados, houve grande migração campo-cidade. Em relação à variação da intensidade da pobreza, percebe-se que oito das dez macrorregiões de

> Minas reduziram o percentual de pobres entre 1991 e 2000, as exceções foram o Noroeste que manteve um percentual estável e o Norte que aumentou em 1,87 pontos percentuais. Desse modo, ainda que a intensidade da pobreza tenha se reduzido tanto no Estado quanto no país, assim como em praticamente todas as regiões do Estado, no Norte de Minas ela aumentou. Persiste assim uma tendência de estagnação ou mesmo de regressão da região em relação às outras regiões do Estado e mesmo em relação ao país, como um todo. A intensidade da pobreza corrobora os dados da renda per capita em termos do quadro dramático da região em relação ao Estado. Como o maior objetivo da incorporação à produção capitalista era justamente reduzir a pobreza na região, os dados levantados sugerem que a década de noventa foi uma década perdida em termos desse objetivo (ROSA, 2010, p. 48).

A partir da década de 1990, os investimentos neste setor tiveram uma regressão expressiva, sendo que muitas indústrias fecharam, faliram ou mudaram para outras cidades. A alternativa foi buscar outros caminhos para ocupar a mão-de-obra, utilizar a estrutura urbana existente e atrair investimentos para a cidade. Nessa concepção, o setor de serviços tornou-se o principal componente do PIB municipal, já no final da mesma década. A evolução do segmento educacional e sua diversidade, especialmente no ensino superior, apontam para a importância desse ramo, como dinamizador do setor terciário e da própria economia da cidade que, por sua vez, reitera seu alcance regional.

Esses fatores contribuíram para um intenso e rápido processo de urbanização. O crescimento demográfico acelerado desencadeou a expansão urbana da cidade, paralelamente às transformações econômicas no âmbito intra e interurbano. Tais mudanças tiveram como suporte a crescente demanda de consumo da população, em consonância com a lógica capitalista. Ao desenvolver funções especializadas, Montes Claros se insere no interior da rede urbana regional, como cidade polo, por desempenhar funções em torno de serviços, comércio, indústria (sobretudo civil, no atual momento), além dos político-administrativos, e por apresentar relações de produção e consumo, que extrapolam o espaço físico da cidade, ou seja, alcançam a região norte-mineira. A cidade mantém relações, sobretudo econômico-financeiras, concentra capitais, atividades e, ao mesmo tempo, a combinação em maior ou menor grau de interações, que se realizam em escala local e/ou regional.

O processo de urbanização ocorrido em Montes Claros/MG promoveu transformações sociais, econômicas e políticas em sua estrutura intra e inter-regional. Os resultados obtidos permitem inferir que a indústria montesclarense, subsidiada pelo Estado, era responsável, até os anos 1990, pela maior parcela do PIB local. Atualmente, o comércio e o setor de serviços, especialmente, aqueles relacionados à saúde e à educação, lideram a economia da cidade. Assim, Montes Claros transforma-se, cada vez mais, num ponto de convergência de população regional para o consumo de tais serviços. Além de revelar sua centralidade nos

setores de saúde e educação, a cidade apresenta uma infraestrutura de comércio ampla. A diversidade comercial que Montes Claros oferece é maior que a de outros municípios que compõem a região do Norte de Minas. Dentre os oitenta e nove municípios desta região, Montes Claros tem forte centralidade, pela quantidade e diversidade de comércios alocados em seu espaço. Isso evidencia que, tanto o setor de serviços quanto o comércio tem se destacado na organização dos espaços urbanos. No caso das cidades médias, a atração de indústrias associa-se ao crescimento das atividades terciárias – o que redefine suas configurações espaciais e suas funções regionais. O setor terciário comanda a economia local, amplia-se a massa de consumidores de bens e serviços, sobretudo educação e saúde.

Em relação às taxas demográficas do município, a população de Montes Claros está estimada em 390.212 habitantes (IBGE/2010), dos quais 344.427 residentes na área urbana e 17.488 residentes na zona rural. Entre 2000 e 2010 o percentual da população de menos de 15 anos e da população de 65 anos ou mais (considerada população dependente) passou de 52,17% para 41,96%. A taxa de envelhecimento (população de 65 anos ou mais) evoluiu de 4,29% para 6,07%. Já a taxa de mortalidade infantil (crianças com menos de 1 ano) foi reduzida 41%, passando de 22,3 por mil nascidos vivos em 2000 para 13,0 por mil nascidos vivos em 2010. De acordo com os objetivos de desenvolvimento do milênio das Nações Unidas, a mortalidade infantil para o Brasil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015.

Conforme dados apurados no site do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em dezembro de 2015, no município, era de 54.040 dentre as quais: 15.743 com renda per capita familiar de até R$77,00; 12.823 com renda per capita familiar entre R$77,00 e R$ 154,00; 17.612 com renda per capita familiar entre R$ 154,00 e meio salário mínimo; 7.862 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

O Observatório de Desenvolvimento Social- SEDESE-MG apresentou as análises de desenvolvimento humano dos municípios e a desigualdade entre eles encontradas no estado de Minas Gerais com demonstrações que traduzem a realidade socioeconômica e política desse estado. Na distribuição da taxa média de analfabetismo (%) por região de planejamento, (Minas Gerais, 2010), (foram considerados analfabetos os indivíduos que não sabiam ler nem escrever um bilhete simples). Avaliando-se a questão do analfabetismo, na Tabela 1 (a seguir), observam-se altas taxas em todas as regiões de planejamento, para pessoas de 25 anos ou mais. Na região Jequitinhonha/Mucuri percebe-se a taxa mais alta com 32,06% seguida pelo Norte de Minas com 27,7% das pessoas analfabetas.

Tabela 2 - Distribuição da taxa média de analfabetismo* (%) por região de planejamento, Minas Gerais - 2010

Região de Planejamento	**Taxa média de analfabetismo**			
	11 a 14 anos	**15 a 17 anos**	**18 a 24 anos**	**25 anos ou mais**
Alto Paranaíba	0,99	0,92	1,43	10,62
Central	1,48	1,29	1,68	12,73
Centro-Oeste de Minas	1,07	1,00	1,28	10,87
Jequitinhonha/Mucuri	3,32	2,78	3,97	32,06
Mata	1,62	1,40	2,10	15,24
Noroeste de Minas	1,50	1,18	1,74	15,74
Norte de Minas	2,80	2,19	3,25	27,70
Rio Doce	2,14	1,80	2,76	22,36
Sul de Minas	1,26	1,19	1,51	11,70
Triângulo Mineiro	1,44	1,05	1,91	12,24

*Foram considerados analfabetos os indivíduos que não sabiam ler nem escrever um bilhete simples.
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD /Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O analfabetismo ainda é marcante nas regiões do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha/Mucuri numa confluência que atesta a ausência de desempenho escolar favorável ou a ausência de acesso aos ambientes escolares aliadas aos fatores sócio-econômicos que colocam essas regiões como as mais pobres do estado de Minas Gerais.

De acordo com os dados do PNUD[38], a situação de extrema pobreza, medida pela proporção de pessoas com renda inferior a R$ 70, teve diminuição expressiva, 9,06% para 2,71%, entre 1991 para 2010. A renda per capita no último IDHM ficou em R$ 650,62. Montes Claros, ocupa atualmente, em dados de 2013, a 227ª posição em um ranking de 5.565 municípios brasileiros relacionados pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Na classificação estadual, a cidade ocupa a 17ª colocação. Conforme dados do PNUD 2013,

[38]Maiores dados sobre a realidade municipal de Montes Claros em dados do PNUD/SEDESE no comparativo mineiro podem ser visualizados no Anexo F deste trabalho.

Montes Claros é a 1ª cidade de Minas em Educação no Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM). Na escala de 0 a 1, Montes Claros aparece com 0,744, superando cidades mais ricas e desenvolvidas como Belo Horizonte (3ª colocada), Uberlândia (7ª colocada) e Juiz de Fora (11ª). Nenhuma cidade do Norte de Minas é citada entre as 10 melhores em renda e longevidade.

Em junho de 2015, o município tinha em seu território: nove Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); dois Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência Especializado de Assistência Social para População em Situação de Rua (Centro POP) e cinquenta vagas em Serviços de Acolhimento para População em Situação de Rua, todos cofinanciados pelo MDS. Em 2013, o município fez adesão para oferecer educação em tempo integral em sessenta escolas do ensino fundamental, sendo quarenta e duas com mais da metade dos seus alunos no PBF. Nos dados do Brasil/MDS (2016) os benefícios estão assim distribuídos, no município de Montes Claros/MG:

Tabela 3 - Famílias beneficiárias do PBF em Montes Claros - MG

Quantidade de famílias beneficiárias do PBF	22.409	03/2016
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (em Reais - R$)	R$ 2.840.316,00	03/2016
Quantitativo por Tipo de Benefícios		
Benefício Básico	20.459	05/2015
Benefícios Variáveis	36.830	05/2015
Benefício Variável Jovem - BVJ	5.686	05/2015
Benefício Variável Nutriz - BVN	289	05/2015
Benefício Variável Gestante - BVG	76	05/2015
Benefício de Superação da Extrema Pobreza - BSP	3.264	05/2015

Fonte: MDS, 2016

O PBF beneficiou, no mês de março de 2016, 22.409 famílias, representando uma cobertura de 92,9 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R$ 126,75 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R$ 2.840.316,00 no mês.

Tabela 4 - Acompanhamento de condicionalidades - Montes Claros-MG

Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	24.812	11/2015
Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	6.379	11/2015
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	18.704	12/2015
Resultados do Acompanhamento		
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	21.395	11/2015
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	4.805	11/2015
Total de benef. acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	20.778	11/2015
Total de benef. acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos- 85%)	617	11/2015
Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	4.597	11/2015
Total de Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	208	11/2015
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	3.417	11/2015
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	1.574	11/2015
Total de famílias acompanhadas pela saúde	7.800	12/2015
Total de gestantes acompanhadas	125	12/2015
Total de gestantes com pré-natal em dia	124	12/2015
Total de crianças acompanhadas	5.168	12/2015
Total de crianças com vacinação em dia	5.149	12/2015
Total de crianças com dados nutricionais	4.802	12/2015
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	10.904	12/2015
Efeitos por descumprimento de condicionalidades		
Total de Efeitos por descumprimento das cond. (PBF saúde e educação) (sem BVJ)	1.057	11/2015
Total de advertências	609	11/2015
Total de bloqueios	268	11/2015

Total de suspensões	-	-
Total de cancelamentos	0	11/2015
Total de Efeitos por descumprimento de condicionalidades (BVJ) (16 e 17 anos)	257	11/2015
Total de advertências	96	11/2015
Total de bloqueios	67	11/2015
Total de suspensões	94	11/2015
Total de cancelamentos	0	11/2015
Acompanhamento Familiar		
Total de famílias em fase de suspensão	1	11/2015
Total de famílias com registro de acomp. familiar no Sistema de Cond. (SICON)	245	01/2016
Total de municípios que utilizam o acomp. familiar do Sistema de Cond. (SICON)	0	01/2016

Fonte: Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>. Acesso em: jun. 2015.

De 2004 a 2015, a soma de recursos transferidos pelo PBF teve aumento de 671,10 %. Em 2010, a porcentagem de crianças de cinco a seis anos frequentando a escola em Montes Claros corresponde a 96,94%. Já a porcentagem da faixa etária compreendida entre onze a treze anos, ficou em 93,33%. Os dados também apontam que 70,94% dos jovens, entre quinze e dezessete anos, permaneciam nas salas de aula. 58,03% dos adultos entre dezoito e vinte anos tinham ensino médio completo. Já os números dos alunos que frequentavam o ano escolar correto, de acordo com a idade, era de 69,95% de seis até quatorze anos (Ensino Fundamental), de 45,51% de quinze a dezessete anos (Ensino Médio) e 22,08% de dezoito a vinte e quatro anos (Ensino Superior). A quantidade de pessoas com ensino superior completo, acima de vinte e cinco anos, passou de 5,9% em 1991, para 6,91% em 2000 e 13,3% em 2010. Ao mesmo tempo, o número de analfabetos nesta faixa etária caiu de 20,2%, para 12,7%, ficando em 8,1% no último levantamento de dados. O tempo de permanência dos montesclarenses na escola também aumentou, de 8,61 anos, para 9,85, permanecendo em 10,25 anos. A situação de extrema pobreza verificada em Montes Claros serviu de pactuação na política local para criação de um Programa Municipal próprio para complementação de

benefícios aos participantes do PBF sendo regularizada em lei a iniciativa proposta[39]. Lei 4.819, de 22 de setembro de 2015, que criou no âmbito do Município de Montes Claros o Programa Municipal de Transferência condicionada de Renda- PROGRAMA RENDA NOVA, como complementação ao PBF do Governo Federal. Nesta proposta inicial, em seu *Art.4º: Os benefícios serão pagos, mensalmente, em valores a serem definidos pelo Executivo Municipal e que não serão inferiores a R$ 20,00 por unidade familiar beneficiária.*

4.1.2 Cenário Educacional de Montes Claros: Acompanhamento de Frequência e Desempenho Escolar

A retrospectiva ao cenário educativo de Montes Claros no início da primeira década do BF, ou seja, desde 2003 (ano que avizinha a implantação do PBF) nos aponta avanços nos números de aprovação e rendimento escolar que vem sendo constatados em outros índices como o IDEB. O acompanhamento da frequência escolar do PBF é realizado bimestralmente, em parceria com os entes federados, representados pelas áreas de educação de estados, municípios e Distrito Federal, em cinco períodos ao longo do ano, quais sejam: fevereiro/março, abril/ maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro. Nestes períodos, os operadores municipais do programa, sob a orientação da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar do MEC e das coordenações estaduais do PBF, consultam as escolas para levantar informações relativas ao cumprimento (ou não) da frequência escolar mínima exigida pelo PBF a seus beneficiários. No caso de descumprimento (não frequência ou baixa frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação destes motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social. Estes registros são efetivados diretamente pelas unidades escolares. O registro e a coleta da frequência escolar dos beneficiários do PBF abrangem dois grupos distintos, sendo o primeiro de crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos, que devem frequentar, no mínimo, 85% do período letivo mensal e o segundo de jovens com

[39]Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2015/set-15/Lei%204819%20-%20programa%20renda%20nova.pdf>. Acesso em: fev. 2016.

16 e 17 anos de idade, cuja frequência escolar mensal deve atingir no período letivo, no mínimo, 75% de frequência escolar. Concluído o período de coleta da frequência escolar do PBF, a base de dados com as informações dos registros de frequência, realizados pelos operadores municipais do acompanhamento da frequência escolar, no Sistema Presença, são repassadas ao MDS para que sejam processadas as medidas referentes à gestão do PBF.

O acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2015, atingiu o percentual de 86,2%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 21.395 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 24.812. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 75,3%, resultando em 4.805 jovens acompanhados de um total de 6.379. Segundo dados gerais do PBF no Brasil, a taxa de abandono dos beneficiários do programa no ensino médio foi de 7,4% ante a dos não-beneficiários de 11,3%. No ensino fundamental, a taxa de abandono foi de 2,8% para beneficiários do programa, enquanto a dos não-beneficiários de 3,2%. O acompanhamento e o registro da frequência escolar são operacionalizados em sistema informatizado do MEC, disponibilizado à SME que além da coordenação geral, treina e supervisiona os operadores do sistema e as escolas no cumprimento das normas e dos registros das frequências no programa. Para as escolas particulares, cujo número de alunos é pequeno, os formulários do Sistema Presença/MEC são enviados a essas, via internet, para a coleta dos dados e o registro das frequências pela coordenação.

Tabela 5 - Condicionalidades da Educação em Montes Claros

Frequência Montes Claros - Resultado do Acompanhamento	**Quantitativo**	**Mês de referência**
Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	24.812	11/2015
Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	6.379	11/2015
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	21.395	11/2015
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	4.805	11/2015
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	20.778	11/2015
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos- 85%)	617	11/2015
Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	4.597	11/2015

Total de Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	208	11/2015
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	3.417	11/2015
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	1.574	11/2015

Fonte: Dados MDS (2015) - Elaboração própria.

No município de Montes Claros, 85,30 % das crianças e jovens de 6 a 17 anos do PBF têm acompanhamento de frequência escolar. A média nacional é de 86,70 %. O município está abaixo da média, por isso é importante que as secretarias de assistência social e de educação se articulem para melhorar esse percentual, ou seja, para aumentar o número de famílias cujos filhos têm frequência escolar verificada.

Conforme Britto[40], no tocante à frequência, o estudo de Glewwe e Kassouf (2010) [41] aponta, a partir de dados do censo escolar que o PBF aumentou as taxas de matrícula das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental em 4,5 pontos percentuais e, nos anos finais, em 6,5 pontos percentuais. A mesma pesquisa identificou impactos positivos, ainda que de menor magnitude, na redução do abandono escolar e nas taxas de promoção. Também os resultados da primeira etapa da avaliação de impacto do programa concluíram que as crianças beneficiárias do programa têm uma probabilidade 3,6% menor de faltar às aulas e 1,6% menor de abandonar a escola do que as crianças não beneficiárias (MDS, 2007).

Não se pode afirmar, de maneira conclusiva, que os impactos positivos do programa sobre a frequência escolar das crianças sejam devidos às condicionalidades ou à própria transferência de renda. Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar[42], com base no MDS, no bimestre de Novembro de 2015, atingiu o percentual de 86,2%, para crianças e adolescentes entre seis e quinze anos, o que equivale a 21.395 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 24.812. Para os jovens entre dezesseis e dezessete anos, o percentual atingido foi de 75,3%, resultando em 4.805 jovens acompanhados de um total de 6.379.

---

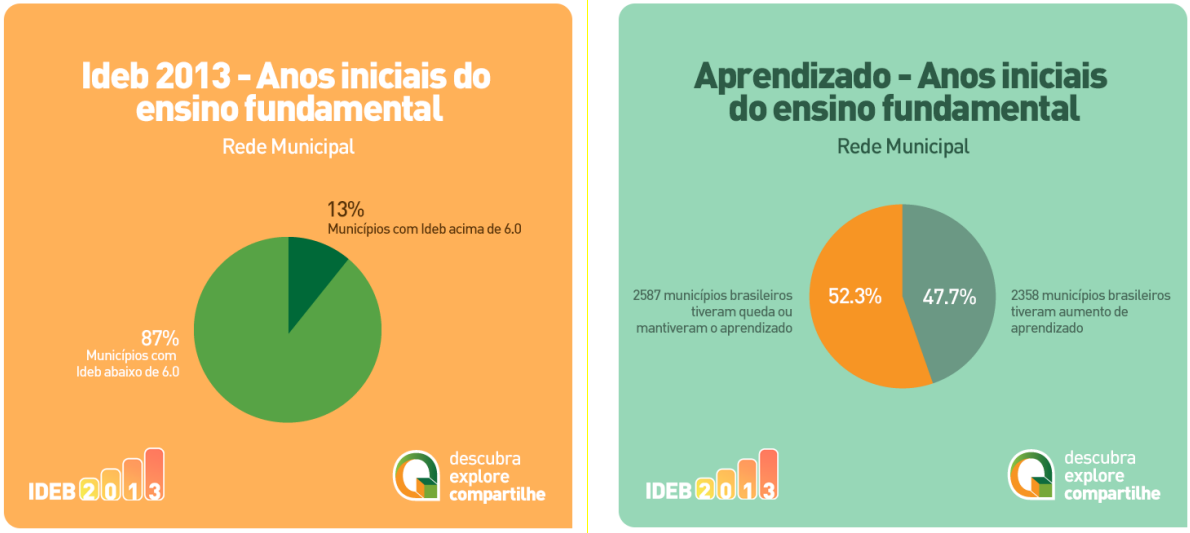
[40]O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - CAMINHOS FUTUROS - Cap. 22. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-22-o-programa-bolsa-familia-caminhos-futuros>.

[41]GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. What is the impact of the Bolsa Família programme on education? *One Pager* n. 107. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.

[42]Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio>. Acesso em: jul. 2015

Numa linha paralela de avaliação da educação o IDEB- Índice de Desenvolvimento d a Educação Básica busca representar a qualidade da educação a partir da observação de dois aspectos: o fluxo (progressão ao longo dos anos) e o desenvolvimento dos alunos (aprendizado). O IDEB é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação).

Figura 1 - IDEB - Brasil

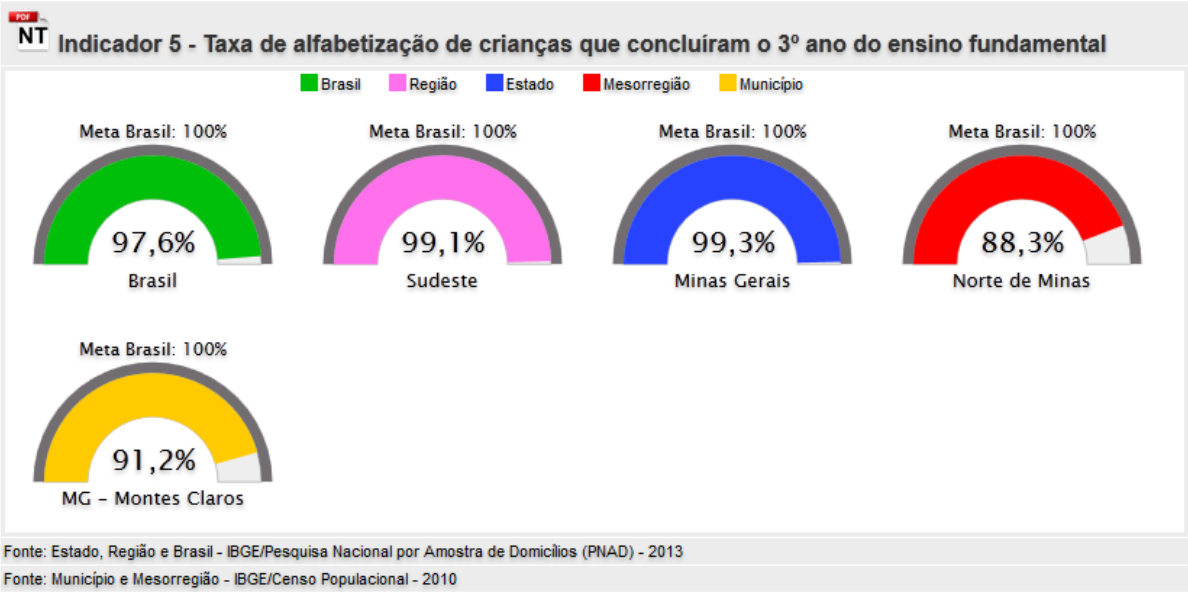


Fonte: IDEB/Brasil.

A educação brasileira, nesta última década, passou por transformações intensas, relativas, sobretudo, ao ingresso das crianças na Educação Básica. A entrada aos seis anos no Ensino Fundamental desafiou os educadores a definir mais claramente o que se espera da escola nos anos iniciais de escolarização e propiciou também o desenvolvimento de certas habilidades permitindo que as crianças sejam consideradas alfabetizadas logo nos primeiros anos de escolaridade. Para tanto, percebe-se que mudanças ocorreram também em conceitos como o de alfabetização que era, até pouco tempo, ensinar a pessoa "ler e escrever", considerando-se para isto, o questionário do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que avalia como alfabetizado a pessoa que sabe ler e escrever um bilhete simples. Atualmente, este conceito se ampliou e, em linhas gerais, entende-se alfabetização como um processo de aquisição da leitura e da escrita que permitirá que a criança tenha condições de seguir aprendendo, na busca de novas informações e produza pequenos textos de diferentes gêneros, para que possa fazer o uso social deste aprendizado. Para a análise do nível da alfabetização no município foi observado o indicador "taxa de alfabetização de crianças que

concluíram o 3º ano do ensino fundamental" conforme dados do Censo populacional /IBGE de 2010.

Gráfico 1 - Taxa de alfabetização 2010 - 3º Ano do Ensino Fundamental

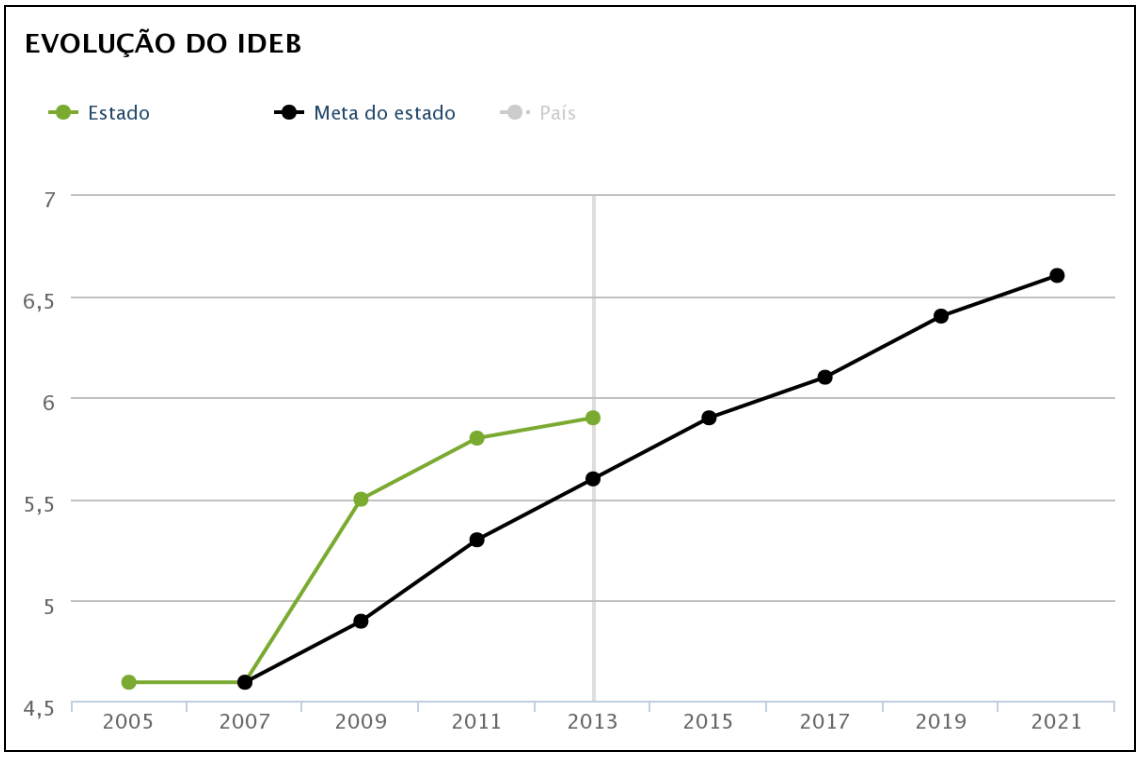


Fonte: Disponível em: <ww.simec.mec.gov.br >. Acesso em: jan. 2016

Analisando os dados, percebe-se que o município de Montes Claros já possuía, em 2010, um percentual bem elevado de 91,2%, faltando-se apenas 8,8% para alcançar a meta nacional do Plano Nacional de Educação- PNE que é de “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental”. Este é um dado bastante expressivo, porém, desafiador. Expressivo, considerando que o IBGE avaliou este indicador como “alfabetizado aquele que sabe ler e escrever bilhete simples” e desafiador no que diz respeito aos esforços para elevar este nível frente às novas propostas para alfabetização.

O IDEB 2013 no estado de Minas Gerais nos Anos Iniciais da rede pública de Minas Gerais atingiu a meta e cresceu, mas não alcançou 6,0. Precisa melhorar para garantir mais alunos aprendendo e com um fluxo escolar adequado.

Gráfico 2 - Evolução do IDEB Anos Iniciais- Minas Gerais - 2013



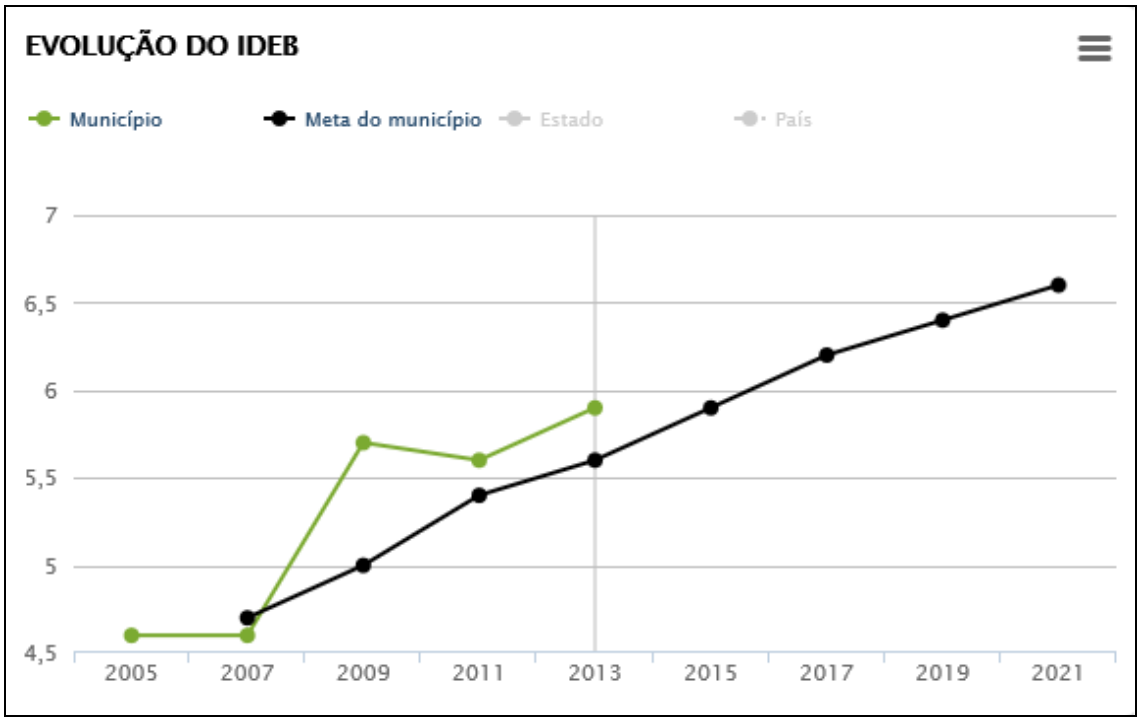
Fonte: Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>. Acesso em: jun. 2015.

O cenário educacional observado em Minas Gerais não diverge muito do contexto nacional. A taxa de escolarização líquida para o Ensino Fundamental é de 93,4% e do Ensino Médio é de 54,4% (IBGE, 2010). Acompanhando a tendência do restante do país, em Minas a grande maioria dos alunos pertence à rede pública de ensino, de tal forma que 91% dos alunos do Ensino Fundamental e 87,8% do Ensino Médio estão ali matriculados. A taxa de reprovação no Ensino Fundamental nessas escolas é de 9% e no Ensino Médio é de 15%, já nas escolas privadas essas taxas são de 3,4% no EF e 7% no EM. A taxa de abandono, por sua vez, é de 2% no Ensino Fundamental e de 6% no Ensino Médio do sistema público, na rede privada estes percentuais são de 0,1% para o EF e de 0,6% no EM (INEP, 2009). Tanto no Brasil, como em Minas Gerais, as taxas de evasão e reprovação tendem a aumentar a partir da quinta série, intensificando-se no 1º ano do Ensino Médio. A nota média das escolas mineiras no IDEB é melhor que a nota geral das escolas brasileiras[43], entretanto, o desempenho dos alunos ainda está abaixo do desejado, pois apesar de Minas Gerais estar entre os estados da Federação com a melhor nota no IDEB, ainda não alcançou a nota seis, que representa a meta estipulada pelo governo para as escolas públicas do país. O ensino brasileiro – principalmente a rede pública – ainda apresenta inúmeras deficiências, no entanto, na última década

[43]Dados com o comparativo nacional encontram-se no Anexo E.

observou-se avanços significativos, principalmente em termos de investimento, qualificação dos professores, redução na taxa de analfabetismo e aumento na taxa líquida de matrícula. No gráfico seguinte temos a evolução do IDEB em Montes Claros atingindo o seu melhor resultado em 2009.

Gráfico 3 - Evolução do IDEB Anos Iniciais - Montes Claros - 2013



Fonte: IDEB-2013-INEP. Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>. Acesso em: jun. 2015.

Nos números do IDEB 2013, (calculado através da análise das taxas de rendimento escolar e das médias de desempenho nos exames Prova Brasil e SAEB), a rede municipal de Montes Claros conseguiu superar a média nacional para os primeiros anos do Ensino Fundamental, obtendo a nota 5,4 (a nota do país ficou em 5.2). O resultado foi suficiente para bater a meta nacional, que era de 4,9, e também a meta específica para a rede municipal da cidade, que era de 5,3. Os números também mostram a evolução da educação na cidade ao longo do tempo, já que a nota é 0,3 pontos superior ao do último IDEB (2011), que ficou em 5,1.

Figura 2 - Evolução do IDEB - Português – 2013

BRASIL/PORTUGUÊS 2009: **32% (+5** PONTOS PERCENTUAIS)= 2011: **37% (+3** PONTOS PERCENTUAIS)= 2013: **40%** * *Dos 2.443.581 alunos, 973.915 demonstraram o aprendizado adequado:40%.
MINAS GERAIS/PORTUGUÊS 2009: **47% (+4** PONTOS PERCENTUAIS)= 2011: **51% (+4** PONTOS PERCENTUAIS)= 2013: **55%**
MONTES CLAROS-MG/PORTUGUÊS 2009: **49% (-1** PONTO PERCENTUAL) 2011: **48% (+6** PONTOS PERCENTUAIS) 2013: **54%**

Fonte: Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>. Acesso em: jun. 2015.

Figura 3 - Evolução do IDEB - Matemática - 2013

BRASIL 2009: **30%(+3** PONTOS PERCENTUAIS)= 2011: **33% (+2** PONTOS PERCENTUAIS)= 2013: **35%**
MINAS GERAIS 2009: **49%(+1** PONTO PERCENTUAL)= 2011: **50% (+1** PONTO PERCENTUAL)= 2013: **51%**
MONTES CLAROS-MG 2009: **48% (-4** PONTOS PERCENTUAIS)=

2011: **44% (+7** PONTOS PERCENTUAIS)= 2013: **51%**

Fonte: Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>. Acesso em: jun. 2015.

Nos anos finais do Ensino Fundamental também se pode observar esta evolução, já que a nota obtida pela rede municipal foi de 4.3, superior, portanto, à de 2011, que havia sido de 4.1. Este resultado coloca Montes Claros acima da média nacional, que foi de 4.2, e também da média verificada nas redes municipais de todo o país, que ficou em apenas 3.8. O crescimento, porém, não foi o suficiente para bater a meta nacional (4.4) e nem a específica (4.7). No comparativo com as 10 maiores cidades de Minas, a rede municipal de Montes Claros aparece na quinta posição nos anos finais, ficando atrás de Uberaba (5.2), Belo Horizonte, Betim e Ipatinga (todos com 4.5), e superando Contagem (4.2), Juiz de Fora, Uberlândia e Governador Valadares (todos com 4.1) e Ribeirão das Neves (4.0).

Tabela 6 - Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais na rede pública de Montes Claros - MG

1º Ano	**2º Ano**	**3º Ano**	**4º Ano**	**5º Ano**
(6 anos)	**(7 anos)**	**(8 anos)**	**(9 anos)**	**(10 anos)**
99,4%: 2013	99,6%: 2013	94,9%: 2013	99,5%: 2013	95,0%: 2013
99,2%: 2011	99,5%: 2011	92,4%: 2011	99,4%: 2011	93,9%: 2011
99,1%: 2009	99,6%: 2009	92,0%: 2009	99,0%: 2009	92,2%: 2009
98,1%: 2007	98,7%: 2007	92,3: 2007	98,1%: 2007	92,3%: 2007
98,3%: 2005	98,1%: 2005	91,4%: 2005	98,0%: 2005	95,1%: 2005

Fonte: Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>. Acesso em: jun. 2015.

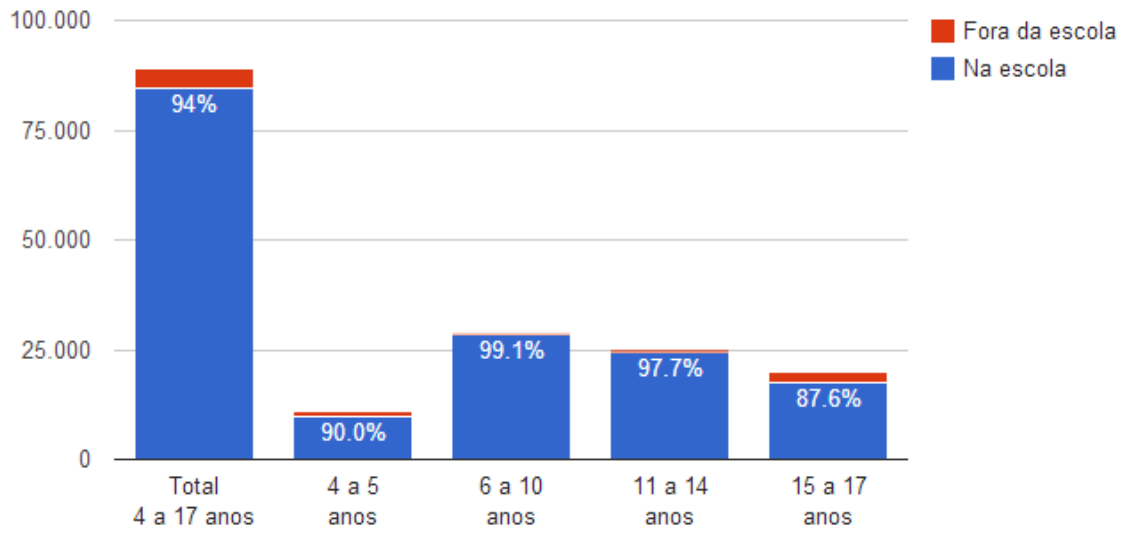
Tabela 7 - Rendimento e Abandono em Escolas Municipais de Montes Claros- Anos Iniciais- INEP

ANO	Reprovação	Abandono	Aprovação
2010	5,5% 667 reprovações	0,8% 95 abandonos	93,8% 11.422 aprovações
2011	5,2% 602 reprovações	1,0% 122 abandonos	93,8% 10.864 aprovações
2012	4,9% 527 reprovações	0,5% 54 abandonos	94,6% 10.228 aprovações
2013	4,0% 418 reprovações	0,5% 58 abandonos	95,5% 10.017 aprovações
2014	2,8% 313 reprovações	0,7% 81 abandonos	96,5% 10.667 aprovações

Fonte: Portal Qedu. Acesso em fevereiro de 2016

Através dos dados apresentados pelo Censo Escolar de 2010 e 2013, as escolas do município de Montes Claros têm apresentado casos de reprovações e abandonos desde os anos iniciais, tendo apresentado em 2013 quase 500 reprovações e aproximadamente 82 abandonos só nos anos iniciais. Esta é uma situação severa, porém, é possível perceber uma queda deste índice de 2010 para 2013, com exceção do ensino médio em que a média de abandono se manteve e o número de reprovações aumentou. Muitos casos de reprovações recorrentes contribuem para a defasagem na escolaridade e desestimulam os estudantes a seguir os estudos e continuarem aprendendo. A efetividade da alfabetização depende da continuidade dos estudos, uma vez que deve ser entendida como um processo.

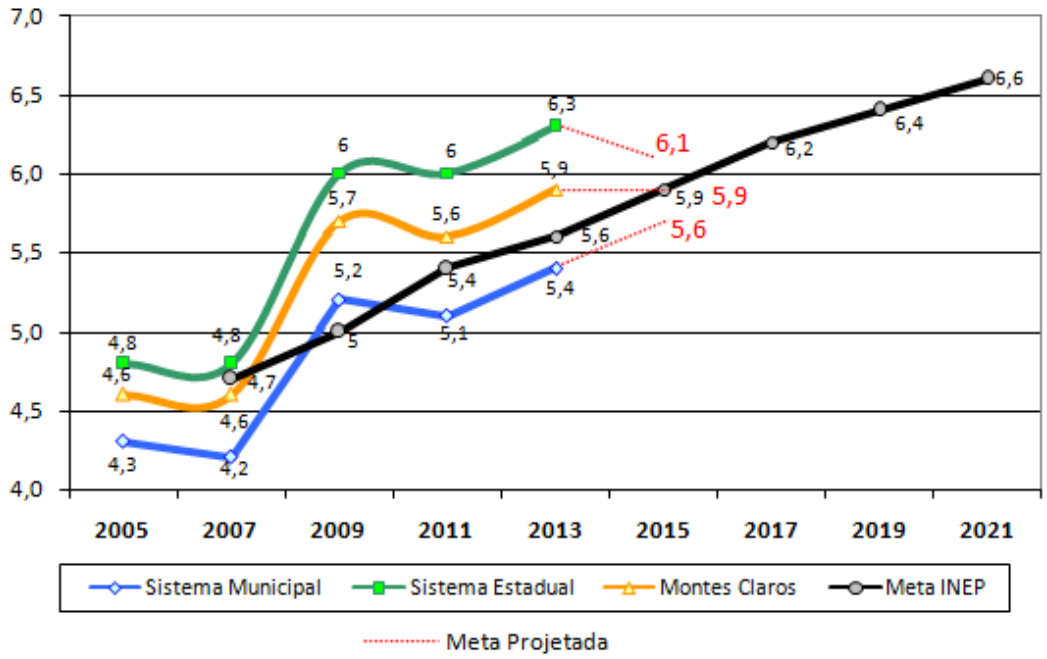
Gráfico 4 - Número de crianças fora da escola em Montes Claros - MG



Fonte: Web documentário Criança Fora da Escola Não Pode, UNICEF.

Outro aspecto que necessita ser considerado é o número relevante da população com faixa etária de seis a oito anos, ou seja, em idade escolar que se encontra ainda fora da escola. Segundo dados do UNICEF, em 2010, havia um total estimado de 16.410 crianças nesta faixa etária no município, sendo que aproximadamente 147 crianças, ou seja, 0,9% encontravam-se fora da escola.

Gráfico 5 - Comparativo Mineiro - Avaliação do IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental



Fonte: Dados do site. <www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>.

Conforme os resultados alcançados em 2013 pelos anos iniciais, o município atingiu a meta prevista para 2015 – 5,9, que corresponde à média 5,0 para o país, o que, porém, não seria suficiente para conquistar a meta 5,2 estabelecida pelo PNE. Logo, faz-se necessário que o município envide esforços para atingir a média 6,2 em 2015 que representaria o avanço correspondente a média nacional proposta. Para tanto, precisamos trabalhar para manter um crescimento de 0,3 pontos em 2015, que é o crescimento projetado e foi o crescimento conquistado em 2013 tanto pelo sistema estadual quanto municipal.

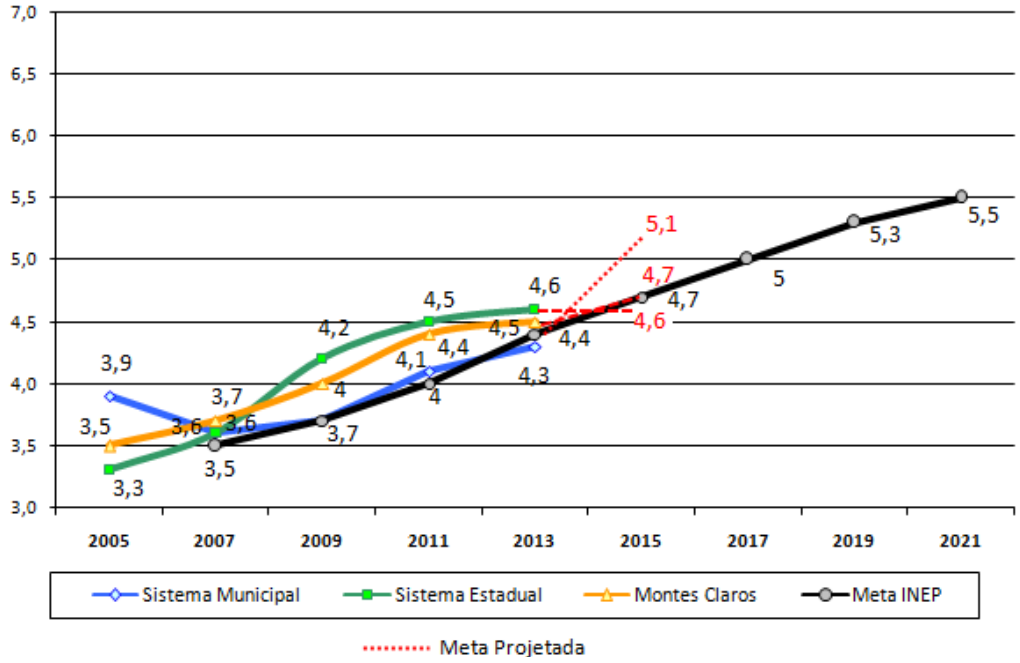
Outro aspecto observado é que, enquanto nestes primeiros 10 anos o sistema estadual conseguiu estabelecer uma trajetória igual ou maior a cada ano, o sistema municipal apresenta oscilação em seus resultados, ora crescente, ora decrescente o que sinaliza uma fragilidade no

sistema. Outro fator importante é que a rede estadual já alcançou a média 6 que é o mínimo esperado para o país.

Já nos anos finais, o crescimento projetado para 2013 e 2015 era de 0,4. Porém o município não apresentou ainda esse índice de crescimento sendo que, na última avaliação o foi de apenas 0,1 o que o manteve com uma margem muito pequena em relação à meta. Apesar da rede estadual, ter alcançado a meta de 2013, houve, uma diminuição na sua progressão e o sistema municipal apresenta defasagem encontrando-se na meta prevista para 2011. Já o sistema estadual já atingiu a meta prevista para 2015.

Além de ter apresentado uma nota de corte superior em relação à rede estadual (3,3), bem como a nota do estado (3,6) e do país (3,2), a rede municipal (3,9) apresentou uma queda significativa logo no segundo ano da avaliação, ponto do qual estabeleceu sua trajetória sem, contudo, garantir uma média de crescimento constante.

Gráfico 6 - Comparativo Mineiro - Avaliação do IDEB nos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: Dados do site. <www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>.

Como visto inicialmente, o resultado dos sistemas e consequentemente do município, reflete a realidade das escolas. Verificando o comportamento das unidades na avaliação do IDEB 2013, temos que apenas 30% das escolas públicas do município apresentaram crescimento no resultado, atingiram a meta sugerida pelo INEP e conquistaram a média 6 nos anos iniciais. Apesar de ainda ser um dado bastante crítico, é importante considerar o avanço significativo que vem sendo alcançado a cada ano.

A atual secretária municipal de Educação de Montes Claros, Sueli dos Reis Nobre Ferreira, (Gestão 2013-2016) destacou[44] que os resultados obtidos nos anos iniciais são *importantes, pois demonstram o esforço que tem sido empreendido pela melhoria da qualidade do ensino.* De acordo com a Secretária estão sendo implementadas desde o início de 2013, ações importantes para a melhora do desempenho dos alunos da rede municipal. Relatou que o professor que tem disponibilidade e interesse teve sua carga horária estendida por mais 15 horas semanais, para trabalhar no contra turno, com alunos que apresentam baixo desempenho; com perspectivas de avanço, o município adotou um Sistema de Ensino que foi implementado em 2015, com a adoção de uma metodologia educacional própria, onde todas as unidades educacionais passam a trabalhar com um material didático base, *conteúdos que garantem uma aprendizagem progressiva, articulada e interdisciplinar, inclusive para*

[44]Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/2014/set-14/not_09_09_14_2713.php>. Acesso em: jun. 2015.

aqueles alunos com necessidades especiais, favorecendo a educação inclusiva; ressalta ainda a equipe de analistas educacionais e curriculares que acompanha e capacita os professores na implantação e acompanhamento da proposta curricular. Nas palavras transcritas da Secretária Municipal de Educação:

> Precisamos avançar na questão da formação, capacitação de professores e na assistência aos alunos que aprendem em um ritmo diferenciado. Para isto, em 2015 iniciamos, em algumas unidades de ensino, o currículo integral e integrado. Com esta metodologia os alunos terão atividades esportivas culturais e pedagógicas como currículo regular, diferente do que acontece hoje com a escola em tempo integral, onde o aluno tem uma escola de dois turnos, um com atividades pedagógicas e outro com aquelas que são esportivas e culturais. Com a implementação de um currículo desta natureza esperamos seduzir os alunos, especialmente os dos anos finais, que apresentam um desempenho abaixo do esperado. Temos certeza que nossas ações estão no caminho do desenvolvimento da educação pública de Montes Claros (Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/2014/set14/not_09_09_14_2713.php>. Acesso em: jun. 2015).

Ainda conforme a secretária outro instrumento pedagógico paralelo vem auxiliando as avaliações municipais. Trata-se do Sistema de Avaliação Municipal de Ensino de Montes Claros (SAME) que é um instrumento pedagógico para diagnosticar os níveis de aprendizagem dos discentes das escolas municipais. O SAME foi criado pela Secretaria Municipal de Educação deste município, em 2006, trata-se de uma avaliação sistêmica censitária aplicada a todos os alunos do 3º, 5º, 7º e 9º ano do Ensino Fundamental e do 5º e 6º períodos da EJA. Foi idealizado para fornecer dados que sejam capazes de revelar a realidade de cada turma e das Unidades de Ensino, proporcionando aos docentes, aos gestores e à comunidade escolar acompanhar, sistematicamente, o desempenho de seus alunos.

Nas palavras da secretária o SAME representa um progresso na pesquisa educacional da SME e seus resultados indicam principalmente aos docentes caminhos a seguir em estudos e práticas educacionais pontuais, ações significativas para o redirecionamento das questões pedagógicas em sala de aula, sobretudo, com vistas a melhorar os índices de desempenho dos alunos e seus níveis de conhecimento em, no mínimo dois momentos, no início do ano letivo, para que o professor tenha um diagnóstico preciso do nível de proficiência de seus alunos e conhecimento dos descritores e habilidades que precisam ser enfatizados nos conteúdos de Língua Portuguesa, Matemática e Produção de Texto, contextualizados com os demais conteúdos escolares e no final do ano letivo. Após a aplicação das avaliações, os dados são entregues digitalizados para cada unidade escolar, a fim de que diretores e supervisores divulguem amplamente para os professores os resultados da avaliação censitária aplicada aos

alunos. Por meio de relatórios detalhados apresentam-se dados quantitativos de clara, em planilhas e gráficos para que toda comunidade escolar possa conhecê-los e analisá-los, para se destacar a aprendizagem de cada aluno, bem como ser utilizado como instrumento para nortear os trabalhos pedagógicos em novas práticas de intervenção. Para uma melhor compreensão dos resultados do SAME são utilizados descritores de proficiência que orientam a elaboração das avaliações. Esses descritores têm como base a Matriz de referência do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita – CEALE, do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e Matriz de referência da Secretaria Municipal de Educação de Montes Claros – SME.

Na imersão à pesquisa de Campo em escolas de Rede municipal de Montes Claros percebemos grande sintonia entre os pressupostos da Secretaria Municipal de educação e a execução do Projetos Político Pedagógicos-PPP das unidades escolares. Para execução da pesquisa de campo adotamos a seguinte dinâmica: inicialmente foram selecionadas dez Escolas públicas municipais. Em cada uma foram inicialmente selecionados 03 professores, um em cada turno, totalizando 30 professores de todo o Ensino Fundamental e na mesma proporção 04 mães beneficiárias e/ou elegíveis participantes em cada escola, dentre aquelas que demonstraram maior receptividade e disposição no envolvimento com o Projeto totalizando, na pré-seleção, 40 mães e 30 docentes. O grupo de docentes composto a partir desta primeira seleção foi alterado com ausências e substituições o que ocasionou uma predominância de professores da Rede pública municipal dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em que o acesso da pesquisadora e facilidades pelo apoio das equipes pedagógicas foi maior. Após desistências e solicitação de procedimento de substituição da entrevista pelo questionário de roteiro por alguns professores, (com grande extravio/ ausência de retorno) na composição final após novas integrações de participantes, foi mantida a meta de aplicação de 30 questionários às docentes e 41 (quarenta e uma) entrevistas à mães. A composição final dos trinta docentes foi figurada com 21 (vinte e um) docentes atuantes no Ciclo inicial de Alfabetização (três primeiros anos do Ensino Fundamental) e 9 (nove) docentes da rede municipal atuantes no ciclo complementar dos anos iniciais do Ensino fundamental (4º e 5º ano).

Os docentes que optaram ao questionário à entrevista justificaram a solicitação em função de maior conforto com a escrita e ainda por considerarem mais hábil e rápido. No grupo inicial de mães selecionadas a perda foi maior. Por se tratar de entrevista, que envolve maior tempo de contato, muitas mães afastaram-se do grupo. Para manter a escolha metodológica de entrevista semiestruturada com as mães, muitas substituições foram

realizadas nestes dezoito meses de envolvimento com o grupo que ao final ficou composto por quarenta e uma (41) mães.

As abordagens às mães se deram após identificação destas beneficiárias pelas secretárias nas Escolas envolvidas e os primeiros contatos ocorreram em reuniões bimestrais de “pais e mestres”, com agendamentos via carta-convite intermediado pela direção das escolas. Em todos os contatos iniciais fomos apresentados como servidora Municipal da Secretaria de Educação - SME/MOC, em trabalho de acompanhamento da qualidade da educação oferecida para pesquisa.

Na primeira escola de contato, uma discussão fez com que a estratégia metodológica inicial fosse revista. Nesta reunião com nove mães que depois chegariam ao número de cinco, foi solicitada a visita às suas residências para a realização das entrevistas, mas houve um pedido inicial de uma mãe que gerou um consenso ente as demais no sentido de solicitação de que as entrevistas fossem realizadas na própria Escola em dias alternados e/ou na próxima reunião bimestral. Um dos argumentos foi que se respeitando o anonimato dos envolvidos, conforme explicamos seria igualmente procedente o cuidado com o sigilo do endereço destes participantes. Sentimos nesta discussão uma preocupação inicial e depois generalizada com uma possível hipótese das mães sobre eventual represália de gestores públicos em localizar, punir e/ou constranger as beneficiárias. Numa região marcada por Coronelismos e pouca ética nas relações políticas tal preocupação foi respeitada, apesar de diálogos mais esclarecedores. Neste sentido, nas reuniões seguintes foram iniciadas algumas entrevistas e outras remarcadas em datas isoladas, mas sempre em espaços institucionais.

Este mesmo procedimento foi multiplicado nas outras escolas e tomado como padrão, o que, em face do pouco tempo para realização de todos foi produtivo para a pesquisadora, embora se perdendo a oportunidade e conhecer mais a fundo a realidade daquelas mães.

A consolidação das entrevistas com as mães e questionários com os docentes disponíveis, após alguns desencontros, ausências e desvios efetivou-se em ano e oito meses de escuta. Seguem, na próxima sessão, nossas ponderações interpretativas de alguns diálogos empreendidos com docentes e mães.

4.2 **Considerações de Mães e Docentes sobre o Programa Bolsa Família**

> Ver é reto, olhar é sinuoso. Ver é sintético, olhar é analítico. Ver é imediato, olhar é mediado. A imediaticidade do ver torna-o um evento objetivo (TIBURI, 2005).

Nessa sessão, trazemos mais proximamente os relatos de mães e professores com suas considerações sobre o PBF e sua relação com demandas escolares. A preocupação da pesquisa realizada não se deu com a quantificação dos dados, mas sim com a compreensão e interpretação do objeto em estudo, levando-se em consideração a subjetividade dos interlocutores desta pesquisa.

Diante da primeira questão (de preenchimento pessoal) foram apurados os dados referentes ao grupo de trabalho onde averiguamos, além de dados pessoais, o tempo /experiência no magistério que se expressa nos seguintes números:

Tabela 8 - Situação Funcional dos professores entrevistados

Nº de Professores	**Docência (Anos)**	**Turmas dos anos Iniciais do Ensino Fundamental - Ciclo Inicial de Alfabetização - 3 primeiros anos (idade entre 6 a 8 anos)**	**Turmas dos anos Iniciais do Ensino Fundamental - Ciclo Inicial de Alfabetização - 2 últimos anos (idade entre 09 e 10 anos)**	**Situação funcional**
12	Mais de 20 anos	10	2	12 efetivos
8	Mais de 15 anos	5	3	8 efetivos
4	Mais de 10 anos	3	2	4 efetivos 1 contratado
4	De 05 a 10 anos	2	2	1 efetivo 3 contratados
2	Menos de 05 anos	1	0	1 contratado
Sub-total		21	09	Efetivos: 25 Contratos: 5
Total: 30				30

Fonte: Dados da pesquisa de campo própria

4.2.1 Conhecimentos Conceituais de Docentes sobre o Programa

O que é o Programa Bolsa Família? Foi a questão escolhida para o início das ponderações dos professores neste trabalho. Nas conceitualizações que iniciaram os diálogos na temática pretendida, as respostas ponderaram definições básicas como um Programa de transferência de Renda com condicionalidade ou "*amarrações*" (Professor 18- P 18) e ainda *acordo entre as partes*:

> *Sei que é um Programa do governo federal que visa incentivar as famílias a matricularem e manterem os filhos menores dentro da escola.* (P13)
>
> *O BF é um programa do governo federal com o objetivo de ajudar famílias de baixa renda incentivando as crianças a permanecerem na escola. Não concordo com a condicionalidade frequência ser a única exigência escolar, pois deveriam ser avaliados os aspectos como um todo no aluno e não só a frequência.* (P16)
>
> *Sei que o BF é um programa que ajuda as pessoas carentes para que seus filhos tenham condições de permanecer na escola e não ocorrer a evasão por não precisarem colocar as crianças para trabalhar e ajudar nas despesas da casa*. (P17)
>
> *O PFB, pelo pouco que conheço foi formulado e aplicado para que os alunos e pais fossem estimulados para o exercício do estudo e também amparados para a compra de materiais escolares e alimentos.* (P20)
>
> *Sei que o BF ajuda as famílias que não têm renda para sustentar seus filhos. É uma maneira de acabar com a fome e a pobreza.* (P21)
>
> *O BF é um programa que ajuda pessoas de baixa-renda com uma quantia mensal, mas para que a família continue recebendo as crianças e jovens, em idade escolar, devem ser frequentes à escola.* (P22)
>
> *O BF é um programa de assistência social destinado a famílias carentes com crianças e adolescentes em idade escolar e que frequentam a escola.* (P25)
>
> *O PBF é um auxílio financeiro para os estudos dos filhos.* (P27)

As definições iniciais ao Programa pelos docentes foram simples, porém básicas e pontuais, apontando principalmente os conhecimentos sobre o controle das condicionalidades frequência à escola e acompanhamento de saúde. No geral, todas apontaram o conhecimento básico sobre a conceituação solicitada.

Uma definição em particular apontou claramente a percepção de controle ideológico dos beneficiários pelos gestores: é um *Programa do Governo que controla a pobreza e assim controla também os pobres* (P26), e numa citação que pontuou criticamente a conceituação do

PBF foi usada uma parte de uma música de Luiz Gonzaga que diz [...] *porque esmola companheiro, para um homem que é são, ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão*. (P28).

Foi verificada, em algumas falas e questionários, a proposta de transformação do PBF de um Programa de Governo para um Programa de Estado com fins a dirimir o uso eleitoral pelos políticos no poder, seria a legitimação do programa como ação de Estado e não de governo onde este ganharia um caráter apartidário.

> *A grande maioria idolatra o PT por conta deste programa e tem medo de perdê-lo.* (P2)
>
> *O que sei é que o Bolsa Família é um programa paternalista. Enquanto não for política de estado e não de partidos não será bom.* (P4)
>
> *É um programa eleitoreiro. As famílias morrem de medo do PT sair do governo e acabar com o Programa. Devia ser uma lei no país independente do partido.* (P12)
>
> *Sei que se refere a uma bolsa que o governo federal disponibiliza para alunos frequentes. Já poderia ter se transformado em política de estado e não de governo, penso. Da forma que está gera muita possibilidade de troca de favores eleitorais*. (P29)

Pensando no futuro do BF como instrumento de construção democrática, nos próximos anos, talvez nas próximas décadas, uma batalha crucial deverá ser travada no que respeita à institucionalização do programa. Em conformidade com a lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que criou a Renda Básica de Cidadania a ser implementada progressivamente, o PBF deve tornar-se um direito legal de todos os brasileiros a ser garantido pela sociedade. Neste cenário, poderemos vislumbrar a independência dos beneficiários e do Programa como um todo numa espécie de Consolidação das Leis Sociais dos desmandos e das circunstâncias políticas.

Como toda política efetivamente radical, o BF precisa visar à sua própria dissolução como política de um governo, mero programa ao sabor dos ventos eleitorais, para rumar à instituição de um direito e direito mais abrangente e universal. *Longe de o futuro do programa passar pelo repetido problema da porta de saída, é necessário o alargamento da porta de entrada, assumindo a forma definitiva de um direito universal de todo brasileiro ou residente no país a um rendimento mínimo garantido* (SANTIAGO, 2014).

4.2.2 Ponderações Docentes sobre Frequência e Evasão

A garantia de que as crianças de alto grau de vulnerabilidade social estarão criando hábito de frequentar a escola já é um grande avanço. Se a escola não é atrativa para manter o aluno dentro da sala de aula ou se a qualidade do aprendizado é satisfatória não é objetivo do BF. O PBF não é responsável por erradicar a exclusão escolar, mas promove o seu acesso. A importância da frequência não foi negada por nenhum participante desta pesquisa, porém a sua relação com melhor rendimento foi efetivamente contestado:

> *Com certeza, para que um aluno tenha um bom rendimento é necessário que ele esteja na escola, mas só a frequência não é o bastante. O PBF ajudou a combater a evasão principalmente na Zona Rural.* (P13)
>
> *A frequência mais controlada ajuda no rendimento sim porque assim a criança tem uma continuidade nos estudos. E se não houver uma exigência a frequência fica baixa e consequentemente o rendimento da aprendizagem será baixo. Se frequentando já está fraco [...] imagina sem nenhum controle?* (P30)

Todos os professores mencionados acreditam que a frequência é fundamental, mas, também em quase sua unanimidade apontaram que sendo a única condicionalidade esta não funciona para garantia de um melhor rendimento. Em se considerando a atual cobrança de frequência como única condicionalidade ao PBF dentro das escolas, os professores evidenciaram o aspecto negativo desta ação, não promovendo, por si só um avanço ou melhoria no rendimento dos estudantes nos últimos anos.

No tocante a questão que solicitava a avaliação da condicionalidade Frequência, com a pergunta relativa ao apoio da condicionalidade Frequência ao avanço escolar, ou melhor, à provável relação estabelecida entre rendimento escolar dos alunos assistidos, obtivemos em quase unanimidade a negação desta condicionalidade quando avaliada individualmente, na promoção de um melhor rendimento. Houve pouca referência positiva, quase nula, em relação dependência da condicionalidade frequência e um melhor rendimento escolar. Os relatos apontam para 97% dos questionários negando o auxílio do controle único de frequência do PBF para melhoria do rendimento escolar e os outros 3% apontando agravando esta leitura quando aponta a exigência da frequência como condicionante que vem piorar o melhor rendimento:

> *Penso que a condicionalidade frequência conseguiu piorar os índices de rendimento escolar com a aglomeração desumana de estudantes e lotação das salas num descompasso com os limites humanos tolerados para composição de turmas dos anos iniciais. Uma turma deveria ter 30 a 35 estudantes, mas já tive turma com quase 50 e venho tendo turmas cada vez mais volumosas nos últimos 10 anos... Vejo uma grande relação dessas salas cheias com as metas do PBF* (P17).

As alegações se pautam nos argumentos de que este controle aumentou a frequência e diminuiu a evasão, mas o rendimento não foi comprometido pelo atendimento desta condicionalidade:

> *[...] não melhora em nada, a presença por si não garante nada"* (P15);
>
> *[...] não melhorou na minha escola, mas também o público recebido está cada vez mais fraco.* (P23);
>
> *[...] não ajudou. Se o controle fosse sobre o rendimento poderia ser, mas os pais só preocupam em ter os filhos frequentes, isso é suficiente para o recebimento dos recursos, a Escola tenta conscientizar, mas os resultados são bem fracos.* (P 14);
>
> *[...] não melhora. Já ouvi um aluno argumentando que só está na Escola porque é obrigado pelo pai por conta do PBF, mas o compromisso com rendimento é nulo*. (P4).

A grande maioria das professoras entrevistas demonstrou que a condicionalidade frequência não ampara melhores resultados e desempenho escolares ao longo dos anos de contato com estudantes bolsistas do PBF. Algumas alegaram até que os baixos resultados podem ser conferidos à frequência compulsória exigida pelo PBF o que seria, no caso, uma condicionalidade negativa ao processo escolar:

> *Não vejo eficiência da condicionalidade frequência mesmo porque a maioria que recebe o BF não apresenta bom rendimento. Pelo contrário, eles só estão na escola para não perderem o benefício. Penso que a condicionalidade frequência conseguiu piorar os índices de rendimento escolar com a aglomeração desumana de estudantes e lotação das salas num descompasso com os limites humanos tolerados para composição de turmas dos anos iniciais. Uma turma deveria ter 30 a 35 estudantes, mas já tive turma com quase 50 e venho tendo turmas cada vez mais volumosas nos últimos 10 anos. Vejo uma grande relação dessas salas cheias com as metas do PBF. (*P17)

Alguns depoimentos favoráveis apontam observações que indicam auxílio na diminuição da evasão:

> *[...] já vivi situação de ter de fechar minha turma na Zona Rural por esvaziamento de alunos. No período de Festas juninas sumiam e não voltavam mais... Saí da Zona*

> *Rural, mas vejo que as Escolas que sobreviveram têm hoje muito mais facilidade de se manter e buscar bons resultados. (P12);*
>
> *[...] se frequentando já está fraco... imagina sem nenhum controle!"(P30);*
>
> *[...] sim! tem muita relação a presença e o rendimento. Nossa educação não é a distância. Quanto mais frequente o aluno mais ele se envolve com a vida escolar e melhora sim" (P1).*

Conforme destacam os docentes entrevistados, os próprios pais verbalizam o temor de ficarem sem aquele dinheiro que o benefício lhes proporciona. Quanto à assiduidade, pode-se constatar que os alunos permanecem mais na escola. No entanto, o número de faltas ainda continua elevado, o que, certamente, acaba interferindo no desempenho escolar do aluno. Apesar de apresentarem muitas faltas, os alunos não abandonam a escola e mantêm o vínculo com a instituição, embora não demonstrem um comprometimento maior com os verdadeiros objetivos da educação.

O PBF é mais um indutor da utilização de um preceito constitucional que define a Educação Básica como direito público subjetivo. Por este direito e obrigação, os responsáveis devem garantir o acesso e permanência de crianças e adolescentes em ambientes escolares imputando-os no descumprimento desta condicionalidade crime de responsabilidade por abandono intelectual no Código civil brasileiro. O PBF não pode ser responsável por resolver problemas que envolvem outras políticas públicas. Incentivar o aluno a ir à escola e criar o hábito de frequentar e adquirir gosto pelo estudo, ter bom aproveitamento envolve outros atores, inclusive a postura diferente daqueles que atuam junto ao aluno que não se enquadra nas avaliações institucionais.

Quanto à questão - aumento do número de matrículas – apenas um dos profissionais da educação respondeu que houve um aumento do número de alunos matriculados após a implementação do Bolsa Família o que vem acarretando superlotação em sua sala.

Em relação ao conhecimento aos alunos e pais verificado nas questões: "*Sabe, em sua turma quem são os alunos bolsistas? Os alunos bolsistas e suas mães são mais frequentes na Escola?"*, percebeu-se o conhecimento de forma geral pelos professores sobre a realidade de suas turmas e na grande maioria das respostas a ausência de ligação positiva entre uma maior presença de mães na escola e na vida estudantil dos filhos em função do recebimento do auxílio do BF. Quanto à maior presença dos alunos bolsistas é inegável a constatação. Já em relação ao melhor rendimento dos alunos bolsistas quando relacionado ao quesito "exigência da frequência" como condicionalidade do PBF foi fortemente rebatido. As inferências dão

conta de que a frequência por se só apenas mantém os alunos na escola ‘ *de corpo presente’* (P9) sem compromisso com o desempenho.

4.2.3 Relação entre o PBF e Desempenho Escolar - Visão Docente

Diante da questão: *O rendimento dos alunos bolsistas é maior nas atividades e nas avaliações escolares? E nas avaliações sistêmicas do MEC?* As ponderações se deram no sentido de apontar que o rendimento não se relaciona com o fato de ser ou não bolsista e isso é verificado em 94% das falas. Quanto ao aumento do rendimento ou desempenho escolar todos foram enfáticos em negar esta relação. Muitos apontaram um rendimento menor entre os bolsistas e poucos o justificaram na leitura das condições sociais destes alunos. Um único relato apontou que o rendimento está mais ligado ao empenho e competência do professor.

Nos discursos dos docentes, as avaliações sistêmicas não apontam grandes diferenças no rendimento entre bolsistas e não bolsistas, mas quando apresentam é por serem menores entre os bolsistas. Também não percebem avanço nos rendimentos escolares de forma geral ao longo dos anos de atuação do PBF no município:

> *Quanto ao rendimento dos bolsistas nas avaliações, pelo menos dos que eu conheço, o rendimento é inferior. Acredito que se o recebimento estivesse vinculado ao aproveitamento [...] ai sim, a história seria diferente*. (P9)
>
> *O rendimento nas avaliações é menor. O aluno não está na escola para estudar. O interesse da família é receber a bolsa. O PBF não ajudou. (*P.14)
>
> *O rendimento desses alunos é menor devido à obrigação de estar na escola, não se interessam muito em desenvolver as habilidades e/ou capacidades necessárias à sua aprendizagem. Alguns saem um pouco melhor nas avaliações sistêmicas do MEC. (*P17)

Retomando Bourdieu (1989), o capital econômico e cultural são os princípios que mais contribuem para a hierarquização dos grupos e indivíduos na sociedade dividida em classes. Sem desconsiderar a influência do capital econômico, mostrou como a origem social dos alunos, a distribuição desigual do capital cultural entre as famílias e a inclinação da escola em tratar igualmente os alunos com diferentes níveis desse capital tendem, em conjunto, a favorecer os estudantes pertencentes aos estratos sociais mais favorecidos, transfigurando as desigualdades sociais em desigualdades escolares. Mais uma vez, voltamos a afirmar que há

uma espécie de condenação econômica no ideário dos professores em relação aos seus estudantes mais carentes. Percebe-se certa segregação mesmo que inconsciente dos docentes a este grupo.

Em sua maioria, os números do desempenho escolar dos alunos das classes populares da rede municipal de Montes Claros estão apontados nas avaliações sistêmicas como mediano, razoáveis ou fracos, mas quando questionado em separado os alunos do PBF são apontados como mais fracos. Como álibi aos baixos rendimentos muitos docentes apontam a ausência da exigência da condicionalidade desempenho escolar a justificativa para o atual fracasso. Percebe-se uma reclamação generalizada quanto aos baixos rendimentos processuais dos estudantes, mas o fracasso ganha maior ênfase quando relacionado aos alunos participantes deste Programa Social. Lembra-nos a fábula da "Revolução do Bichos" quando menciona que todos são iguais perante a lei *...mas uns são mais iguais que outros.*

Há uma espécie de condenação econômica no ideário dos professores em relação aos seus estudantes mais carentes. Percebe-se certa segregação mesmo que inconsciente dos docentes a este grupo. Neste sentido, vamos ao encontro de Libâneo (2012) quando argumenta que:

> Eis que as vítimas dessas políticas, aparentemente humanistas, são os alunos, os pobres, as famílias marginalizadas, os professores. O que lhes foi oferecido foi uma escola sem conteúdo e com um arremedo de acolhimento social e socialização, inclusive na escola de tempo integral. O que se anunciou como novo padrão de qualidade transformou-se num arremedo de qualidade, pois esconde mecanismos internos de exclusão ao longo do processo de escolarização, antecipadores da exclusão na vida social (LIBÂNEO, 2012, p. 12).

Quando verificada a percepção de diferenças positivas reais no rendimento dos alunos, após o início deste Programa, foi verificado que em 93% dos entrevistados não foram percebidas diferenças nos rendimentos dos escolares e um professor ainda apontou que houve diferença no sentido negativo por "estarem piores". As observações de relação positiva com o maior rendimento entre os bolsistas foram mínimas. Alguns professores ponderaram que o nível das turmas ao longo dos anos tem melhorado, mas a atuação da equipe pedagógica está mais exigente também:

> *Sobre o rendimento dos alunos bolsistas e não bolsistas não sei pode pontuar. Depende muito do aluno e do seu comprometimento bem como da família e do professor tanto nas atividades e avaliações escolares ou sistêmicas. Não percebo nenhuma contribuição do PBF na vida dos meus alunos, pois entendo que os pais deveriam usar o rendimento do BF para manter os materiais escolares dos filhos em*

dia, o que não acontece. [...] A única diferença real com o programa é o aumento na frequência. (P2).

Quanto ao rendimento nas avaliações, não tem nada a ver com a questão de receber ou não o benefício e sim do seu comprometimento com os estudos e o auxílio da família. Não vi nunca nenhuma melhora em função da BF. (P3)

A frequência tem feito a diferença, mas de cara o rendimento não melhora. *Já ouvi um aluno argumentando que só está na Escola porque é obrigado pelo pai por conta do PBF, mas o compromisso com rendimento é nulo. Mas entre quem recebe ou não, não tem diferença quanto à participação na Escola*. (P4)

Minha turma é frequente e o rendimento nas atividades e avaliações está adequado ao desenvolvimento da etapa em que se encontram. Em algumas situações se percebe diferença, pois em anos anteriores, com receio da perda do benefício as crianças passaram a ser mais frequentes, o que possibilitou a continuidade no trabalho pedagógico desenvolvido promovendo de fato o ensino-aprendizagem. (P5)

A frequência mais controlada ajuda no rendimento com certeza. Ela é determinante no sentido de que o aluno realiza um acompanhamento diário dos conteúdos que estão sendo desenvolvidos na sequência das atividades. Quando os alunos cujas mães recebem a Bolsa faltam, geralmente, os seus pais têm a preocupação de dar uma satisfação à escola, ao contrário dos que não são bolsistas. No tocante às avaliações, nem sempre o aluno que é bolsista apresenta maior rendimento que os alunos que não são bolsistas. Não percebo contribuição maior do BF na vida dos meus alunos. A única contribuição é a frequência dos alunos. Este programa não interfere na aprendizagem dos alunos. (P7)

Avalio a condicionalidade frequência como péssima! Quantidade para mim não é sinônimo de qualidade. Sem o acompanhamento da família os resultados não são satisfatórios. Não tenho muita certeza de quantos são bolsistas na minha turma, mas dos que conheço [...] as suas mães raramente aparecem. Quanto ao rendimento dos bolsistas nas avaliações, pelo menos dos que eu conheço, o rendimento é inferior. Acredito que se o recebimento estivesse vinculado ao aproveitamento [...] ai sim, a história seria diferente. (P9)

Sei quem são os bolsistas, mas ***não consigo perceber a diferença no rendimento dos alunos simplesmente pelo fato de ser bolsista ou não****. Coincidência ou não os bolsistas têm pior rendimento. (*P10)

Nas avaliações não apresentam diferença. Vejo contribuição do PBF na vida dos alunos e no rendimento. Há 20 anos a realidade era bem mais perversa. Os alunos não tinham materiais suficientes para realização das atividades escolares e nenhum apoio maior vinha da secretaria de Educação. Hoje eles tem outros apoios além do Bolsa Família. Não posso dizer que este Programa é que fez as coisas melhorarem porque há também uma maior assistência da Prefeitura e uma maior facilidade em conseguir itens fundamentais como uniforme, cadernos, livros. Muita coisa mudou. (P11)

4.2.4 Proposta de Criação de Nova Condicionalidade

Nos discursos das docentes houve quase uma unanimidade de ponderações no sentido que uma nova condicionalidade deveria ser inserida no acompanhamento da frequência escolar, a saber, o desempenho dos alunos. Neste sentido, mais uma exigência na contrapartida das famílias inseridas no PBF seria a vinculação ao recebimento do benefício ao desempenho escolar das crianças e adolescentes. Retomamos as considerações de Waltemberg (2010) e concordamos com ele quando atesta um claro equívoco nesta proposição, já que em seu entendimento não será por meio de novas condicionalidades que o PBF será aprimorado.

Negando a relação da Condicionalidade frequência ao rendimento escolar houve, por sua vez, a sugestão de se aliar mais uma condicionalidade como requisito ao recebimento do benefício que seria a avaliação do desempenho apontando por alguns professores como sinônimo de rendimento. As propostas relacionadas a novas condicionalidades estão ligadas, também, a uma concepção do programa que privilegia seu potencial para aumentar o capital humano das famílias e, mais especialmente, de suas crianças. Entre essas, ganha destaque a ideia de vincular os benefícios do Bolsa Família ao desempenho escolar, e não apenas à frequência à escola. Neste sentido, conforme Tatiana Britto[45]:

> Por um lado, há questões éticas relacionadas à responsabilização direta das crianças por oscilações importantes no orçamento familiar e ao próprio pressuposto de que o sucesso escolar deva ser premiado por meio de incentivos de natureza financeira. Por outro, há questões relacionadas à qualidade da oferta da educação básica, que são determinantes do desempenho dos alunos – como a formação e a dedicação dos professores, o material disponível, a infraestrutura das escolas. Sem mencionar, ainda, as dificuldades de aferir, de maneira precisa e operacional, o desempenho dos beneficiários, a par de fatores extraescolares, como o capital social e cultural familiar (BRITTO, 2015, p.15).

O item de maior incidência nos discursos docentes foi, com quase a total unanimidade, a sugestão de criação de nova condicionalidade para possibilidade de melhoria no desempenho escolar questionado:

---

[45]Tatianna Britto. Consultora Legislativa do Senado Federal e doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília. PBF- Caminhos Futuros, Cap. 22. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/ publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-22-o-programa-bolsa-familia-caminhos-futuros>. Acesso em: mar. 2016.

> *[...] mas penso que deveria ser também condicionado o critério desempenho já que muitos pais mandam os filhos à escola, mas não se comprometem com o processo de aprendizagem.* (P2)
>
> *[...] valoriza apenas a frequência do aluno na escola sem passar saber do rendimento escolar do aluno* ***para que ele realmente seja merecedor*** *de um benefício oferecido pelo governo*. (P3)
>
> *Acredito que além de exigir a frequência do aluno deveria exigir também o rendimento escolar. Só a frequência não é garantia de aprendizagem. Sei quem são os bolsistas, mas suas mães não participam mais da vida escolar por esse motivo. Não percebo diferenças no rendimento de bolsistas e não bolsistas.* (P6)
>
> *Sei que para a família ser elegível um dos critérios é a garantia de frequência regular do aluno em sala de aula. Discordo de esta ser a única condicionalidade. Deveria atrelar também ao desempenho. Sei quem são os bolsistas. Não tem relação efetiva a frequência com a bolsa. Às vezes garante-se a frequência, porém não garante a responsabilidade geral da família. Nas avaliações não há diferença. O rendimento satisfatório dos alunos está associado à responsabilidade, participação e compromisso da família em relação aos filhos.* (P12)
>
> *O rendimento escolar deveria estar condicionado ao recebimento da bolsa. Sei quem são os bolsistas e suas mães só vão à escola na eminência de corte do auxílio ou quando a bolsa é cortada. O rendimento nas avaliações é menor. O aluno não está na escola para estudar. O interesse da família é receber a bolsa. O PBF não ajudou.* (P14)
>
> *Não concordo com a condicionalidade frequência ser a única exigência escolar, pois deveriam ser avaliados os aspectos como um todo no aluno e não só a frequência. Deveriam ser avaliados também a disciplina e aspectos em relação ao desenvolvimento ensino-aprendizagem.* (P16)

Considerando que assim como a pobreza, a desigualdade e o baixo desempenho escolar verificados nas classes populares do Brasil são fenômenos complexos e multidimensionais, com forte persistência ao longo da história do país, não são autorizadas visões simplistas e ingênuas das políticas desenhadas para combatê-los.

O dano emocional que poderá ser causado a uma criança pela perda do recebimento de um benefício por sua família em função do seu um baixo desempenho escolar pode, ainda ser categorizado como crime amparado no ECA[46]:

> Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, **psíquica e moral da criança** e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais. Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou **constrangedor**. (grifo nosso)

---

[46](LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990): Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

Numa análise metafórica, culpabilizar o PBF por não ajudar em melhores desempenhos escolares seria como culpabilizar a natureza pela chuva que garante o crescimento das sementes, mas que não garante o bom tempero dos frutos das colheitas à mesa. O PBF não pode ser relacionado com baixos índices de desempenho escolar entre os participantes beneficiários do mesmo modo que a chuva não pode ser culpada pelo feijão sem sal à mesa.

No debate sobre o reforço das condicionalidades do Bolsa Família, o risco é perder de vista o caráter principal do programa. Ele não deve ser entendido como política educacional, voltado para a melhoria dos indicadores de aprendizado dos alunos, nem como uma compensação de viés punitivo, que só deve ser recebida por aqueles "pobres merecedores". Sua estratégia é prover a chamada "segurança de renda", com vistas a garantir uma proteção social mínima ao enorme contingente populacional que vive em situação de pobreza no País. A questão do rendimento escolar insuficiente é generalizada entre o aluno de escolas públicas e não apenas uma realidade dos benecificiários do BF. O PBF não é um programa criado para melhoraria da saúde e da educação ou mesmo das condições alimentares diretamente. Pretende ser um programa de transferência de renda para melhoria das condições gerais de vida das pessoas beneficiárias do programa. Neste sentido, o acesso aos direitos sociais é uma questão de educação no Brasil que vislumbra como grande avanço nessa última década.

4.2.5 Comportamento das Famílias e Condições de Vida dos Alunos - Visão docente

No tocante à diferença de comportamento escolar entre mães não beneficiárias e/ou elegíveis (que poderiam receber o BF, mas não recebem) e as beneficiarias, as professoras não apontaram comentários relevantes. Foi explicitada a neutralidade desta situação em relação a uma postura diferenciada destas mães, sem deixar de aparecer sinalizações de insatisfação das mães não beneficiárias com apelo à justiça pela situação vivenciada. Praticamente, todas as docentes questionadas informaram saber quem são os estudantes bolsistas em suas turmas.

> *Percebo diferença entre mães elegíveis e não. As que têm consciência sobre a importância da educação na vida da criança não são difíceis, mas as que querem tão somente receber o benefício não se importam com a frequência são complicadas. Quando são chamadas para conversar alegam a falta do benefício e*

> *que por esse motivo têm que trabalhar muito ou dão outras desculpas para justificar a impossibilidade de acompanhamento dos filhos.* (P5)
>
> *Vejo sim a preocupação dos pais quando são notificados com as faltas em relação ao PBF. Eles ficam extremamente preocupados com a situação, se vão receber ou não o benefício e às vezes até querem que abonemos as faltas dos seus filhos para que não percam a bolsa. As mães não beneficiárias sempre ficam indignadas porque não participam do programa, quando muitos dos que às vezes recebem não valorizam o dinheiro que ganham, recebem por se enquadrar nos pré-requisitos do programa, mas não são tão carentes como muitas elegíveis não contempladas.* (P3)
>
> *A família que participa efetivamente da vida do aluno não o fazem devido somente o recebimento ou não do auxílio. As mães que poderiam receber e que ainda não recebem o benefício reclamam muito e nos pedem ajuda, mas a escola não tem como ajudar a corrigir distorções do cadastro.* (P12)

Não foram percebidas muitas contribuições visíveis pelos professores do PBF nas condições de vida dos seus alunos, na relação com a escola, com a família e no cotidiano geral. A grande maioria apontou não perceber diferença positiva nas condições de vida. As contribuições ou ausência destas foram relacionadas à aquisição de materiais escolares as quais foram pontuadas repetidas vezes pelos docentes:

> *Os alunos em sua grande maioria não levam para a sala de aula materiais de uso pessoal como régua, cola, tesoura, lápis de escrever, borracha, lápis de colorir e até cadernos. A professora e a escola que compram para emprestar mesmo depois de enviar vários bilhetes aos pais*. (P.21)
>
> *Não vejo contribuições na vida deles também. A maioria deles chega sem material na sala de aula, ficando quase sempre esta responsabilidade para nós professores. Quando digo material, falo o básico: lápis, borracha, caderno.* (P13)

As diferenças positivas apontadas estariam ligadas ao cuidado pessoal (higiene), participação em eventos extraclasse e diminuição das disparidades sociais na mesma escola:

> *Há vinte anos a realidade era bem mais perversa. Os alunos não tinham materiais suficientes para realização das atividades escolares e nenhum apoio maior vinha da secretaria de Educação. Hoje eles se apresentam com mais recursos, mas não posso dizer que este Programa é que fez as coisas melhorarem porque há também uma maior assistência da Prefeitura... uma maior facilidade em conseguir itens fundamentais como uniforme, cadernos, livros. Muita coisa mudou* (P 11).
>
> *Percebo que as crianças estão mais limpinhas e bem tratadas. Uniformes limpos e mais arrumadas.* (P10)

A pesquisa apontou marcante preconceito no tratamento pelos docentes aos alunos beneficiários com notória estigmatização dos bolsistas. A escola ainda está desconfortável no seu novo papel de aglutinar diferenças e corrigir injustiças sociais.

Os docentes não delegam ao PBF a relevância social verificada no discurso das mães. Há um nítido abismo entre as ponderações docentes e leitura das mães. Parece haver pouca sintonia no trabalho escolar com ausência de parcerias comunitárias. Muitos insucessos foram delegados pelos docentes à falta de apoio das famílias:

> *O BF somente contribui um pouco no rendimento. Isso acontece quando a família é responsável.* (P4)
>
> *Às vezes garante-se a frequência, porém não garante a responsabilidade geral da família.* (P12)
>
> *Não vejo contribuições na vida dos alunos. Geralmente estas famílias vêm a escola como creche, lugar de cuidar dos filhos e deixarem as crianças. A maioria não leva nada para a escola, materiais básicos como lápis, borracha e caderno.* (P15)

Perrenoud (2002a) salienta que para atingir o desenvolvimento do aprendizado e do conhecimento é vital que a escola administre o progresso dos alunos, que envolva os pais neste processo de aprendizagem e que novas tecnologias sejam utilizadas como objetos de ensino. O envolvimento familiar é de suma importância neste caminho a ser percorrido pelo aluno. A escola e a família devem formar parcerias pra avaliar qual a ferramenta de aprendizado será mais eficaz e o comprometimento dos profissionais do ensino é primordial. Neste sentido, adverte os professores:

> Os professores persistem em assacar a responsabilidade pelo insucesso aos alunos e às suas famílias. Como se o desejo de instrução fosse pensado como já existindo, como se a tarefa do professor consistisse ainda e sempre em transmitir saberes a alunos perfeitamente dispostos a assimilá-los, com excepção de alguns momentos de turbulência ou de fadiga. Dizer "*Dêem-me alunos que queiram aprender, gostem de aprender, dominem a linguagem escolar e todos os códigos, beneficiem de todos os apoios familiares e eu comprometo-me a eliminar o insucesso escolar*", é dizer de fato: "*Tragam-me um problema resolvido e eu comprometo-me a resolvê-lo num instante*". Os alunos "são o que são", a única competência profissional válida é fazer alguma coisa com eles. Desperdiça-se no sistema educativo uma energia desproporcionada a procurar *culpados*, quando o que há são *problemas* que não podem resolver-se a não ser considerando-os normais e enfrentando-os com método. Ninguém poderá acusar um problema por não estar resolvido! É aquele que o enfrenta que faz a diferença, ao encontrar, ou não, uma solução (PERRENOUD, 2002a, p. 14).

Conforme o autor, os alunos estão classificados em baixo, médio e alto grau de aprendizagem. Então, como o ensino e a aprendizagem podem atingir a todos no mesmo nível? Sugere, assim, que os professores sejam criativos e elaborem tarefas que atinjam principalmente os com menos facilidade no aprendizado. O objetivo não é desprezar os que estão em um patamar mais elevado, mas dar oportunidade aos outros atingirem o sucesso. O

professor deve estar compromissado com o ensino fazendo do aprendizado algo agradável e satisfatório a todos. A relação professor-aluno é central no processo educativo, cada sujeito exercendo papéis diferentes, porém articulados e complementares entre si, no processo de apropriação cultural. Neste sentido, Marilena Chauí nos brinda com uma confirmação do exposto:

> Ao professor não cabe dizer" faça como eu", mas, "faça comigo". O professor de natação não pode ensinar o aluno a nadar na areia fazendo-o imitar seus gestos, mas leva-o a lançar-se n'água em sua companhia para que aprenda a nadar lutando contra as ondas, fazendo seu corpo coexistir com o corpo ondulante que o acolhe e repele, revelando que o diálogo do aluno não se trava com seu professor de natação, mas com a água. O diálogo do aluno é com o pensamento, com a cultura corporificada nas obras e nas práticas sociais e transmitidas pela linguagem e pelos gestos do professor, simples mediador (CHAUÍ, 1980, p. 39).

Com a expressão "simples mediador", a autora não minimiza a figura do professor, mas enfatiza que o processo ensino-aprendizagem se dá como diálogo entre aluno e a cultura. Quando o professor entra na água com o aluno admite-se a relevância do seu papel, pois ele conhece bem a água, domina seus movimentos e tem força e responsabilidade. Esta relevância será proporcional à capacidade que tenha o professor para dominar e mobilizar conhecimentos e valores profissionais para realizar a sua tarefa.

> No formidável romance "O faz-tudo" do norte-americano Malamud, o protagonista, um miserável judeu preso injustamente, responde de maneira certeira ao policial que lhe interroga acerca de seus conhecimentos de Hegel, Marx e por uma **suposta filosofia "própria".** Em sua humildade, o faz-tudo contesta de maneira genial: *"– Se eu tenho, ela é só pele e osso. [...] Se o senhor não se importar que eu diga, minha filosofia é que a vida poderia ser melhor do que é."* A mesma genialidade encontramos nas declarações de mães do PB (Rêgo e Pinzanni). Sob questionamentos, ambiguidades, dúvidas, percebe-se que a maior contribuição do BF é desencadear o sentimento, quiçá a certeza de que *a vida poderia ser melhor do que é*. Filosofia? Ciência política? Tanto faz. No extraordinário depoimento dessa senhora desponta um saber, um saber recém-sabido e muito simples que no entanto (ou talvez justamente por isso) é condição de toda e qualquer pretensão séria de transformação social. Aí está a síntese dos desafios políticos do BF, desde que o concebamos, como mister é concebê-lo, à guisa de instrumento transformador (SANTIAGO, 2014).

4.3 **Ponderações Maternas ao Bolsa Família**

O que nos falam em seus discursos essas mães?

> *Meu sonho é ver todos filhos formados sendo alguém na vida [...] melhor do que eu* (Mãe 12- M12).

> *Meu recado à presidente: - o programa é benéfico demais, mas espero que outros atos não afetem nossas crianças na Educação*. (M30)
>
> *Meu medo é de cortar a Bolsa. Escuto dizer que o programa fez muitos pais ficarem preguiçosos e não quererem trabalhar. Eu não concordo com isso porque ninguém sustenta três filhos, por exemplo com R$70,00. (*M34)

Entre outras as falas, o olhar materno, mulheres põe juntas concepções de ternura, esperança, consciência política e capacidade de argumentação. Trazem apontamentos aos nossos estudos e nos falam de alma, persistência e coragem.

Esta escuta visou obter a leitura das mães relativa a possíveis diferenças ou permanência da situação educacional para a família em tela, principalmente no que se refere ao desempenho escolar dos filhos/alunos bolsistas. Nosso foco foi assentado em inquietudes do tipo: Quem são essas mulheres? O que pensam? O que pretendem em suas trajetórias e na dos seus filhos? Que papel podem desempenhar na construção democrática de alternativas à encruzilhada sócio-econômica atual?

A partir dos limites e restrições que caracterizaram suas trajetórias de vida, as "mães beneficiárias" do PBF revelam uma multiplicidade de aspectos relacionados **à questão social e pobreza**, tendo presente as experiências vivenciadas na infância e a atual realidade articuladas a um contexto mais amplo: *As lembranças mais fortes da infância? [...] - era passar fome!* (M5)

Como segundo aspecto, apontado pelas "mães beneficiárias" destaca-se que, as suas trajetórias de vida, conforme suas narrativas evidenciam que **a justiça, assim como os direitos,** não fez parte das regras da vida social, como elementos extensivos a todos os indivíduos o que se mostra diferente em relação à atualidade. *Gostaria de agradecer o governo pelo auxílio e que eles tenham certeza de que têm ajudado muitas crianças a terem uma vida menos miserável.* (M39).

4.3.1 Subjetividades de Mães Acerca da Pobreza e Direitos Sociais

Percebemos que a pobreza para as mães beneficiárias é ausência de renda, é não satisfação de necessidades básicas, como alimentar-se dignamente. É a impossibilidade de resolução de problemas de saúde, é não ter casa para morar, é viver situação de insegurança, é

ter medo de não poder satisfazer minimamente suas necessidades. As concepções de Pobreza das mães participantes em nosso estudo mostraram definições que se aproximam mais da privação de bens básicos, embora confrontem ainda definições ligadas a posturas existenciais:

> *Pobreza é não ter nada para poder viver com dignidade;*
> *É não ter o mínimo para viver;*
> *Pobreza é não ter nada prá dar aos filhos. É passar dificuldades dia e noite sem ver uma saída. É um sofrimento maior do mundo, se bem que não ter saúde é o pior;*
> *Pobreza é não ter nada e não ter de onde tirar;*
> *Pobreza é carência de tudo. É a vergonha do mundo, a injustiça do mundo;*
> *Pobreza é fome, acordar com a barriga roncando, não ter como dormir, banhar, não ter nada;*
> *Pobreza é falta de dignidade, sofrimento: ver o filho com fome e doente e não ter nada para dar, nem hospital para ir;*
> *Pobreza é humilhação, correr do cobrador;*
> *Pobreza é faltar o necessário para viver;*
> *Pobreza é não ter nada, nada;*
> *Pobreza é a minha vida desde sempre. É chorar de fome e desespero;*
> *Pobreza é fome, tristeza e desemprego;*
> *Pobreza é não ter o básico para sobreviver;*
> *Pobreza é viver sem nada, é provação divina;*
> *Pobreza é ter muito menos do que precisa para sobreviver;*
> *Pobreza é ter dívidas e desemprego;*
> *Pobreza é faltar tudo para viver;*
> *Pobreza é não ter nada;*
> *Pobreza é precisar e não ter de tudo um pouco;*
> *Pobreza é ter que pedir esmola para viver, para comer;*
> *Pobreza é passar necessidade, cada dia uma diferente e todas juntas, é a vida da gente mesmo;*
> *Pobreza é sofrer sem nada seguro;*
> *Pobreza é morrer de fome;*
> *Pobreza é ver o filho sem nada do que precisa, é passar fome;*
> *Pobreza é viver em barraco de lona, debaixo de ponte, dormir em papelão, que nem bicho;*
> *Pobreza é não ter o mínimo;*
> *Pobreza é ficar de pé e mãos atadas diante da vida são sofre e ter que aceitar. É conformar com a miséria e a covardia da humanidade, que uns tem demais e ainda tiram dos que não têm nada;*
> *Pobreza é não ter casa, emprego, comida que preste;*

Pobreza é dever e não poder pagar;
Pobreza é ver tudo e não poder ter nada, viver só em privação de tudo, mas a pior é passar fome mesmo;
Pobreza é não ter o necessário, o mínimo para viver;
Pobreza é pedir nas ruas, esmolar;
Pobreza é falta de dignidade e fome;
Pobreza é morrer de fome de desgosto com o mundo cruel;
Pobreza é ser roubado pelo governo e viver sem nada;
Pobreza é falta de humanidade, de Deus na vida de quem pode ajudar;
Pobreza é falta de comida, de tudo;
Pobreza é a falta de um mínimo para viver.
Pobreza é a chibata do mundo o castigo da injustiça, ninguém leva lada daqui, mas o mundo não entende e sempre quer tirar proveito
Pobreza é a fome, é guerra é o sofrimento do mundo.
(Respectivamente todas as mães entrevistadas- M1 a M41)

Nos discursos das mães entrevistadas, a pobreza é uma situação social e econômica caracterizada por uma carência marcada na satisfação das necessidades básicas. De maneira geral a categorização da pobreza não foi tomada como situação particular ou pessoal pelas participantes embora em raras manifestações algumas mães se inserissem na definição ao realizá-la: *Pobreza é passar necessidade, cada dia uma diferente e todas juntas, é a vida da gente mesmo.* As circunstâncias para especificar a qualidade de vida e determinar se as mães se catalogaram como pobres foram pautadas no acesso a recursos como educação, moradia, água potável, assistência médica e alimentação de qualidade, circunstância de trabalho.

Enquanto questão e justiça social, o desafio social do desenvolvimento será transformar indivíduos em situação de miséria em cidadãos portadores de direitos sociais universais. Medidas isoladas jamais garantirão a superação das mazelas sociais históricas referentes aos temas em questão. Assim como a transferência condicionada de renda não será jamais o único caminho, mas o mínimo para o combate à pobreza extrema. Ao contrário, o desafio para o futuro será levar a universalização da cidadania social ao alcance de todos.

Atualmente, a distância é visível. Para as populações pobres, os programas de transferência de renda têm sido este mínimo. A questão está em como esse mínimo pode se transformar em direitos, em garantias institucionalmente legalizadas.

Nas compreensões acerca da pobreza, a relação com a perspectiva da negação de posses, renda, possibilidades, capacidades, direitos, dignidade assume conotação fundamental,

entendendo a pobreza como uma condição de existência, um lugar social marcado pela privação, pela instabilidade e pela insegurança, como atestam os relatos a seguir:

> *A infância foi difícil, pois tive de trabalhar muito cedo" "sempre tinha serviço...quando a minha mãe pegava roupa para lavar eu com a minha irmã a gente ajudava.... quando dava a gente brincava mas era bem difícil, não podia viver o que uma criança precisa para crescer feliz.* (M1)
>
> *Não tive incentivos, tinha que caminhar muitas léguas até chegar à escola. Não recebia nada, às vezes nem merenda tinha na escola. A lembrança boa é que aprendi a ler e escrever, mas tudo foi muito sofrido. Hoje as coisas são bem mais fáceis. Recebo o BF, já recebi o Renda Mínima e Vale-gás. Pelos dois filhos recebo R$ 178,00. Os meus filhos têm mais interesse na escola e não podem faltar as aulas se não corta o dinheiro. Eu mesmo controlo a faltas/frequência e o cartão de saúde e a escola registra e envia para a prefeitura. Não vejo falar muito do PBF, mas o povo é mal agradecido. Esse dinheiro serve para ajudar muito. Meu sonho é ver meus filhos formados. Meu recado para a presidente: essa ajuda não pode acabar.* (M7)
>
> *O apoio que meus filhos têm hoje e que eu não tinha é o BF, sem contar que no futuro contarão com a oportunidade de fazer uma faculdade, na minha época faculdade era só para rico.* (M25)
> *Na minha infância as lembranças mais fortes são as de fome. Passei fome com meus irmãos. Não estudei, não fiz cursos porque não tinha oportunidade de estudar e nem tinha escola onde eu morava na época [...] Hoje tenho dois filhos na escola e recebo o auxílio do governo, o BF. O BF ajuda as crianças na alimentação, coloca as crianças na escola, ajuda as famílias carentes. O BF é muito bom. O BF ajuda no rendimento escolar. O que eu acho é que o programa é muito bom ajuda muito as crianças carentes e necessitadas. A BF também serve para incentivar as crianças a irem para a escola porque lugar de criança é na escola.* (M40)

Sobre a auto-avaliação que os beneficiários fazem das condições sociais atuais e do preconceito social vivido que os pontuam como 'desocupados opcionais", Rego e Pinzani (2013) ponderam:

> A falta de educação e a urgência de satisfazer carências podem levá-los a ter uma visão distorcida de seus problemas e das eventuais soluções. [...] Uma das razões principais consiste na interiorização da imagem negativa que o resto da sociedade, ou sua parte mais poderosa do ponto de vista ideológico, constrói da pobreza e dos pobres. [...] uma espécie de racismo que os vê como indivíduos antropologicamente ou – em termos mais "modernos" – geneticamente diferentes do resto da população. [...] Tudo isso torna praticamente impossível aos pobres levantar sua voz, pois para tanto precisariam de um nível mínimo de auto-estima que lhes é negado, de várias maneiras, pela imagem negativa mencionada e que os mesmos tendem a interiorizar (REGO; PINZANI, 2013, p. 35).

O objetivo central do programa é favorecer o incentivo à garantia de direitos e não apenas proporcionar renda às famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza. Associam-se, portanto, transferência de renda e acesso aos direitos sociais

básicos de saúde, alimentação, educação e assistência social. Na sequência, elencam-se algumas percepções das mães sobre os posicionamentos externos e comentários mais reincidentes sobre o PBF:

> *As pessoas conversam demais sobre o BF, mas cada um tem uma realidade. E se fosse com elas? Só eu que tenho ajuda do governo?- ajuda não direito*. (M2)
>
> *Não concordo com alguns comentários sobre o PBF porque tem gente que fala que esse programa é para pessoas que não tem o que fazer, ou que é pouco o que pagam, mas prá mim ajuda muito.* ***Só quem vive é que sabe***. (M4)
> *Vejo alguns comentários sobre o PBF e ás vezes concordo porque algumas pessoas se acomodam e deixam de trabalhar e vive fazendo filho só para receber o auxílio*. (M8)
>
> *O que eu ouço falar?-Ouço falar que o PBF ajuda a tirar famílias da baixa renda da miséria. Que é um direito dos pobres. Não conheço ninguém que perdeu o auxílio.* (M9)
>
> *O que mais ouço falar é que tem pessoas que recebem que não precisa receber e uns precisam e não conseguem receber [...] e que o aluno tem que ser bem frequente a escola se não corta o benefício*. (M13)
>
> ***Eu escuto falar mal, mas eu discordo, pois muito não entendem e nem sabem o que é o PBF.*** *Vivem fazendo críticas e falando das pessoas que recebem*. (M19)
>
> *Sobre o que ouço comentar[...] muitos comentam mas na minha opinião a BF é um Programa que mudou a vida de muitas pessoas inclusive a minha. (*M24)
> *Não ouço falar muita coisa. As pessoas têm vergonha de dizer que pegam Bolsa Família. (*M25)
>
> *Escuto dizer que o programa fez muitos pais ficarem preguiçosos e não quererem trabalhar. Eu não concordo com isso porque ninguém sustenta três filhos, por exemplo, com R$70,00. O programa é só uma ajuda*. (M34)

4.3.2 Ponderações Maternas que Envolvem o Tema do Trabalho Infantil

> *Estudei, mas não completei nenhum curso. Tive que trabalhar cedo como doméstica e babá. Meu primeiro emprego foi com 11 anos*. (M4)
>
> *Eu nunca estudei e nem fiz curso na vida, não recebi nenhum apoio sequer. Tive que para o mercado de trabalho muito cedo. Com doze anos já era babá*. (M5)
>
> *A minha vida infantil era um pouco difícil, pois tínhamos que trabalhar desde pequenos para ajudar os nossos pais, a minha casa era simples e pequena e eu tinha que cuidar da casa com a minha irmã, e depois ir para a roça ou olaria*. (M6)

*Não tive muito incentivo para estudar. Na época, em 1974, meu pai queria que nós, eu e meus irmãos faltássemos aula para plantar as roças, mas a minha mãe não deixava. Mas depois tive que trabalhar cedo, ajudante de cozinha em um bar. Acho que tinha 13 anos ou quase isso. (*M13*)*

As minhas responsabilidades eram cuidar dos irmãos mais novos e estudar. Com 12 anos fui trabalhar no mercado. Vender folhas. Não fiz nenhum curso por falta de oportunidade porque era muito difícil. (M16)

Não tive facilidade para estudar porque nós 'morávamos' na zona Rural e andávamos duas horas para chegar até a Escola. Não tive bolsa de Estudo e nem ajuda de ninguém. Tinha que trabalhar e muito desde cedo, na minha casa, lavando , passando e arrumando e na casa de fazendeiros de perto. A educação de hoje está bem mais avançada. Só não aprende quem não quiser porque o Governo está ajudando bastante os jovens com Bolsas de Estudo, Bolsa família e outros. Os apoios que meus filhos têm e eu não tinha são cursos, teatros, esportes e muitos outros.. Basta ter força de vontade, correr atrás que consegue o que tem vontade. (M20)

Na infância tinha que levantar cedo todo dia para pegar água na cabeça e cortar lenha. Estou cursando, ainda, o 8º ano. Sou cabeleireira cursada profissional. Não tive facilidade de estudar porque morava na Zona Rural e lá o ônibus falhava muito, então, era muito difícil. Eu admiro muito a Educação de hoje porque hoje os meus filhos têm mais facilidade para estudar. Vejo coisas boas para eles. (M21)

Comecei a trabalhar com 09 anos. Não tive infância. Estudei até a 5ª série porque tinha que trabalhar. (M22)

Eu tinha que cuidar dos irmãos mais novos e dos sobrinhos também. Lavar vasilhas, arrumar a casa, lavar roupas e cozinhava já com oito anos. Estudei até o Ensino Médio. Não tinha condições financeiras. Tive que trabalhar. (M26)
Eu cuidava da casa, levava comida nas roças para os trabalhadores. ***Meu pai não colocou a gente na escola. Não tive nem facilidade nem incentivo nem oportunidade. Meus filhos tiveram oportunidade para estudar e eu não.*** *Têm incentivos para estudar e eu não tive.* (M29)

Minha vida infantil foi muito sofrida. Passei por muitas necessidades. Presenciei muitas brigas dos meus pais, tive que deixar de ser criança muito nova para poder ajudar em casa e conseguir estudar, comprar meus materiais escolares. Hoje graças a Deus, estamos todos melhores em parte. (M31)

Minha vida infantil era tranquila, mas quase não brincava porque tinha que ajudar a minha família na lavoura. Minha casa hoje não é boa. Moro num barraco de fundo e de aluguel. Fui muito pobre, passei por muitas dificuldades, só não passei fome. Queria muito ter brinquedos, roupas, mas não tinha dinheiro. (M35)

Minha vida foi difícil. Aos doze anos fui trabalhar em casa de família para ajudar em casa com a alimentação dos irmãos pequenos. (M37)

A questão da **negação dos direitos** é colocada por algumas entrevistadas como um elemento que configura a pobreza na sociedade. Os direitos, legalmente regulamentados e assegurados mediante uma ampla e avançada legislação como a brasileira, praticamente inexistem na concretude de um dia-a-dia em que são negados aos pobres, mediante práticas sociais nas quais esses direitos se desfazem como atesta o seguinte relato:

> *Eu não tive infância. Morava na roça, minha moradia era simples. Casa de palha. Eu não tenho estudo até hoje. A minha casa hoje é melhor um pouco, mas o lugar é muito ruim, muita poeira e o* ***esgoto na cara da gente****. Tive dez irmãos [...]Também não estudaram porque não tinha escola nessa época (morávamos em Riacho das Pedras, município de Grão Mogol).* ***As lembranças mais fortes da infância? [...] - era passar fome.*** *Eu nunca estudei e nem fiz curso na vida, não recebi nenhum apoio sequer.* (M5)
>
> *Éramos 12 irmãos, todos pequenos (escadinha) e às vezes passamos muitas dificuldades financeiras e fome. A fome é terrível e não deixa a gente dormir.* ***Você já passou fome? Dói tudo!****[...] A minha responsabilidade de criança era ajudar a plantar [...] as sementes de milho, fava amargosa e mandioca, tudo amarga![...] Na época, em 1974, meu pai queria que nós, eu e meus irmãos faltássemos aula para plantar as roças, mas a minha mãe não deixava.* (M13)
>
> ***Não vejo diferença na Educação dos meus filhos em comparação com a minha. Só o Bolsa Família. A Escola desse bairro não é muito boa, muda muito os professores e eles faltam muito também. Outras escolas públicas do centro são boas, mas quando o bairro é pobre eles não importam muito não.*** *Tem muita diferença. Uma escola estadual do Centro dá até briga no cadastro, mas nas da periferia sobram vagas. Tudo pública, mas com conforto diferente. Já trabalhei em uma casa em que os meninos estudavam no Centro e parecia escola particular.* ***Pobre tem que engolir tudo, né? (sic)*** (M11)
>
> *Na infância tinha que levantar cedo todo dia para pegar água na cabeça e cortar lenha. Estou cursando, ainda, o 8º ano. Sou cabeleireira cursada profissional. Não tive facilidade de estudar porque morava na Zona Rural e lá o ônibus falhava muito, então, era muito difícil. Eu admiro muito a Educação de hoje porque hoje os meus filhos têm mais facilidade para estudar.* (M21)
>
> *As lembranças da escola são péssimas. Eu não tinha condições financeiras para andar com roupas e materiais escolares de qualidade. Não tinha facilidade para aprender e estudava numa escola de classe média na região central. Sofria preconceitos por isso. A escola era boa, mas lembro-me que na primeira série minha professora brava puxava o meu cabelo e me dava beliscões quando eu errava. Na 2ª série a professora era estúpida e me xingava muito. Na 3ª série desmaiei, fiz exames e descobriram que eu tinha disritmia e dificuldade de concentração. Hoje a situação é diferente. Em algumas escolas os professores estão qualificados para trabalhar com crianças e têm projetos para dar apoio. Tem verbas para comprar roupas e materiais escolares.* (M39)

Interessante notar nos depoimentos que, ao denunciar a negação das instâncias públicas em relação às suas demandas, necessidades e direitos, as "beneficiárias" evidenciam uma compreensão de si como sujeitos injustiçados, '*pobre tem que engolir tudo, né (sic)?"*que integram uma sociedade que reproduz e consolida distâncias sociais. A precariedade associada aos obstáculos que dificultam o acesso ao que consideram que deveria ser "pra todo ser humano" explicitam as regras excludentes que estruturam a vida social e também dá dimensões dos níveis de desigualdade e subordinação que configuram a sociedade brasileira.

As "beneficiárias", ao exporem nos seus relatos a contraposição entre o que deveria ser direito para todos e que é negado aos pobres, trazem uma questão que vem sendo colocada

com freqüência no debate acerca da pobreza: *a questão dos direitos como mediação essencial nas relações entre economia, sociedade e Estado, uma mediação que extrapola aspectos de ordem jurídica e institucional visto que remete ao poder efetivo de ação e representação de sujeitos reconhecidos na legitimidade de seus interesses* (TELLES, 1992, p.36).

Segundo essa autora, os direitos colocam em evidência os paradoxos de uma sociedade não tanto pelo descompasso entre sua existência formal e sua efetivação ou negação para as maiorias, mas pela sua positividade, ou seja, pelo que esse descompasso revela da lógica que preside a formulação e formalização de direitos na sociedade brasileira. Pois, o que chama a atenção é a constituição de um lugar em que a igualdade prometida pela lei reproduz e legitima desigualdades, um lugar que constrói os signos de pertencimento cívico, mas que contém dentro dele próprio o princípio que exclui as maiorias, um lugar que proclama realização da justiça social, mas que bloqueia os efeitos igualitários dos direitos na trama das relações sociais.

4.3.3 Considerações sobre o PBF como Política de um Governo Específico

Chamou-nos a atenção o direcionamento à pessoa da Presidente às demandas e pedidos pontuais de continuidade do Programa numa análise que pode justificar o vínculo do PBF como protótipo específico de Programa de um governo ou de um Partido Político. Diante da última pergunta que levantava um possível encaminhamento de "recado à presidente" sobre o PBF as ponderações em sua grande maioria vincularam diretamente como desejo pessoal discricionário da presidente a continuidade ou não do Programa, bem como a gestão de permanência e inclusão e dos participantes. Essa ponderação foi amplamente discutida nos pressupostos de Anete Ivo (2011) que já nos alertava sobre a necessidade de *transformação deste Programa de Governo em programa de Estado* eliminando, assim, um eventual uso eleitoral de seus benefícios:

> *Queria dizer à presidente: Obrigada pela Bolsa Família que ajuda muito. Ajuda muitas pessoas, tirou muita gente da miséria, tirou muitas crianças da fome. Nós temos muito a lhe agradecer por esse Programa.* (M10)

> *Falaria para a presidente fiscalizar mais quem recebe e não precisa e quem precisa e não recebe.* (M5)

Acho que quem recebe o Bolsa família deveria ter direito automaticamente a também receber as casas populares do Programa minha casa minha vida." (M8)

Meu sonho é ver todos os filhos formados, sendo alguém na vida [...] melhor do que eu. O programa é muito bom e que continue assim, por favor, Dilma Roussef! (M12)

Poderia falar ao presidente do Brasil sobre o BF: falaria para Ela investir mais em uma boa educação, pois só temos um bom futuro investindo em boa educação, e respeitar mais o ser humano com os direitos deles. Pois ela não tem mais este caráter, isto faz vergonha ao nosso país. País maravilhoso que é o Brasil. Eu entrego a Deus que é o Deus vivo e do impossível. Te amo meu Deus [...] tem misericórdia! (M13)

O que mais ouço falar é que Dilma vai cortar o benefício e que não tem mais verbas para continuar o benefício.[...] O maior sonho para os filhos é eles começarem a faculdade. Poderia falar ao presidente do Brasil sobre o BF?- Dilma você está de parabéns! Continue assim, olhando para as pessoas que mais precisam. Obrigada! (M15)

Poderia falar ao presidente do Brasil sobre o BF: Peço a Deus que ilumine a mente dela e não corte esse programa, pois ajuda muito a todos. Se acabar muitos podem até passar fome e isso não agrada a Deus! (M16)

Meu recado para a Presidente: Senhora Presidente, obrigada pela Bolsa Família, mas peço, olha aí para muitos que precisa e ainda não recebem o Bolsa Família! (M17)

Falaria para a Presidente: nunca deixe cortar este Programa porque está ajudando muitas famílias carentes. Porque mesmo que hoje está melhor que antigamente ainda existem muitas famílias que dependem desse Bolsa Família para sobreviver e tem quem ainda não tem. Nós que recebemos o BF temos que ser gratos a este Programa. (M20)

Falaria à presidente que eu não tenho nada a reclamar, que o que eu recebo é pouco maus eu agradeço primeiramente a Deus e segundo à Presidente. (M21)

Recado que mandaria: continue sempre com ele, porém reforce a fiscalização e puna severamente as prefeituras que fraudam ou desviam esse benefício tão importante. (M25)

À presidente eu diria: Só tenho a agradecer, mas ainda assim quero ter a chance de trabalhar e peço uma oportunidade para eu provar os meus valores e meus direitos que é ter uma moradia digna e ter a participação e opinião própria de dizer o que eu penso. Eu gostaria de ter aquele benefício 'Brasil para todos' que eu não tenho! (M26)

Diria hoje à presidente que este Programa foi a melhor coisa que Lula fez para nos ajudar. Obrigada presidente. (M28)

Meu recado à presidente: - o programa é benéfico demais, mas espero que outros atos não afetem nossas crianças na Educação. (M30)

Presidente, eu ouço falar que o Programa irá acabar se o PT não ficar no comando. Eu não concordo porque é um programa social superimportante. Todos que entrarem na presidência devem apoiar manter para diminuir o drama das famílias necessitadas. (M31)

> *Falaria hoje para a presidente incluir novas famílias necessitadas neste Programa. Está muito difícil passar no cadastro.* (M33)
>
> *Espero que este Programa possa ficar para nos ajudar continuar a nossa vida tão difícil. Espero que a nossa presidente seja reeleita para dar continuidade ao BF. Que o Senhor ilumine a nossa presidente. Que ela seja muito feliz!* (M37)

Dissociados na prática, da condição de cidadania, os direitos sociais têm contribuído para reproduzir o perfil das desigualdades e dependência, ancorados a um entendimento de justiça social fundada na intervenção do Governo no sentido de amparar o "tratamento diferenciado aos desiguais" e neutralizar a igualdade a partir de uma lógica em que as desigualdades são transfiguradas no âmbito de diferenças sedimentadas mediante uma distribuição diferenciada de benefícios e serviços sociais.

4.3.4 Empoderamento Feminino e Aumento de Bem-Estar

As entrevistas com as mães revelaram que o recebimento da bolsa é a primeira experiência de renda regular para boa parte das beneficiárias. Essa experiência parece mudar a subjetividade e iniciar a superação da cultura da resignação, complexo de inferioridade e inferioridade existencial da qual esperam superar na história dos seus filhos. Para muitas famílias, simplesmente inaugura a experiência de planejamento do uso do dinheiro.

> ***Recebo o Bolsa Família e nunca tinha recebido outro antes.*** *Recebo desde o ano 2011. Soube pela televisão. E fui buscar por estar desempregada.* (M15)
>
> *Eu recebo bolsa família sim e ele me ajuda muito.* ***O cartão é meu e eu que cuido...rsrsr.*** *Se um dia eu perder, vai me fazer muita falta com certeza. Espero que isso não aconteça enquanto tiver direito. Meus filhos melhoraram depois deste Programa e eu também conversei muito com eles para não faltar aulas porque se 'nós perder'(sic) a bolsa, faz falta" Há mais ou menos seis anos comecei a receber.* (M20)
>
> ***Hoje sou mais independente com a minha vida.*** *Recebo o PB há cinco anos. Não vejo dificuldade em cumprir as exigências porque minhas filhas gostam muito de ir à escolar e de se pesar também e é uma responsabilidade de todos. Mas me chamaram lá agora, é bem provável que eu vá perder, pois passou R$6,00 no salário. Recebo R$ 182,00 pelas três e acho ótimo, pois com esse dinheiro posso comprar mais materiais.* (M28)
>
> *Hoje recebo o BF que é muito importante para o crescimento e desenvolvimento das crianças com baixa renda familiar.* ***O BF é o meu primeiro dinheiro que recebi.*** *Recebo atualmente por três pessoas R$112,00. É um bom auxílio, embora a BF é*

> *dinheiro nosso, dos nossos impostos que pagamos todos os dias, ajuda muito, mas pode e deve melhorar mais. As crianças e os adolescentes precisam muito de incentivos para que sejam bons cidadãos, é o meu sonho ver meus filhos com as oportunidades que não tive.* (M31)
>
> *Recebo o BF por dois filhos no valor de R$ 147,00.* ***Foi minha carta e alforria****, porque ainda moro com minha mãe e agüento muito desaforo. Com o dinheiro é um pouco diferente.* (M35)
>
> ***Hoje tenho uma vida mais digna.*** *O incentivo melhor é o BF. Não existe um auxílio melhor do que este. Com ele você compra alimentação e material de boa qualidade para eles usarem. É um programa muito bom que nos ajuda a comprar roupas, alimentação, às vezes até algum remédio para alguma eventualidade com as crianças. Recebo o BF calculado para só um, mas é dividido pelos dois porque serve aos dois quando só se recebe um. Meus filhos melhoraram porque agora eles têm condição de ir para a escola de barriga cheia. Que mudança poderia ser melhor? Obrigada BF!* (M37)
>
> *Hoje moro de favor na casa da minha mãe.* ***Estou construindo um cômodo em cima****, mas estou esperando entrar dinheiro para terminar. A vida em família é um pouco incômoda, pois acabam escorando serviço e responsabilidades pelo fato de morarmos de favor. Tenho muitas lembranças ruins de minha mãe ser espancada, sangrando, fugindo, e também minhas lembranças com medo dela, dela me espancando, alcoólatra, do meu padrasto me batendo, de tentativas de suicídio que eu tentava, tristeza de ser muito só, de passarmos por dificuldades financeiras e outras.* (M39)

Os achados deste estudo colocam em evidência a importância da modalidade de transferência de renda centrada na mulher para o combate à fome e à pobreza. Observou-se como resultado central do estudo que as mulheres beneficiárias vêm aumentando sua autoestima pelo manejo dos recursos e dirigindo-os de forma a melhorar o bem-estar de toda a família, particularmente das crianças. O sentimento de segurança no recebimento do benefício, que proporciona a condição de planejar o consumo, foi também um achado contundente.

Constatou-se enorme moralidade e respeito no planejamento do gasto, voltado à garantia da alimentação dos filhos, roupas e material escolar, pagamento de contas de água, luz. Como amostragem pode-se citar um dos depoimentos: *Minha filha ficou mais incentivada, pois compro roupas, sapatos, cadernos para incentivá-la e ela tem prazer em usar os cadernos e ir limpa e arrumada para a escola. Leva frutas e sabe que tudo foi comprado com a bolsa família.* (M39)

Percebeu-se ainda uma satisfação em relação à forma de pagamento do benefício, por meio de cartão eletrônico que em muitas vezes foi disponibilizado pelas mães com orgulho para a nossa visualização. O pagamento do benefício por meio de cartão magnético pessoal e a priorização dada à mulher como titular deste cartão – hoje, 93% dos titulares são mulheres –

proporcionaram o empoderamento feminino em espaços públicos e privados. O ganho de autonomia das mulheres e de ampliação da cidadania, enfatizado no trabalho de Rego e Pinzani (2013), é um dos principais indicadores do potencial intrínseco de mudança na sociedade, dependente apenas do impulso proporcionado por políticas adequadas.

O empoderamento das mulheres se revelou no controle dos valores recebidos, com o qual se compra bens prioritariamente para os filhos, mas também para elas. A afirmação da condição feminina como portadora de direitos ficou viabilizada monetariamente, direito cerceado quando da dependência do dinheiro do marido. Entretanto, também foram encontrados casos em que a mulher compartilha com o marido a decisão quanto ao gasto do dinheiro do benefício.

Todas as mães relatam que as suas residências estão melhores do que as que tinham na infância, mas não descartam a felicidade vivenciada mesmo na pobreza material: [...] *Apesar das dificuldades éramos felizes, brincávamos, trabalhávamos na roça, enquanto plantávamos feijão ou apartávamos as vacas.* (M40). Sem negar a possibilidade de felicidade em condições sociais tão adversas fica o alerta: *[...] os indivíduos que vivem na pobreza não são bons juízes de sua situação, pois justamente esta os torna incapazes de articular suas necessidades de forma relativamente autônoma*. (REGO; PINZANI, 2013, p. 35).

Vimos presente nos discursos e olhares das mães envolvidas que a percepção dos atuais benefícios esteve presentes no processo que permitiu criar e ampliar espaços pessoais de liberdade e maior dignidade existencial:

> M5 [...] *Morava na roça, minha moradia era simples. Casa de palha e eu não tenho estudo até hoje. A minha casa hoje é melhor um pouco.*
>
> M7 [...] *Minha vida infantil foi muito boa, brincava muito, era feliz, morava em uma casa simples dessas "normal de roça". Hoje moro numa casa pequena, mas minha casa é nova.*
>
> M8 [...] *Morava na roça numa casinha de taipa feita de barro. Minha vida lá no Ceará era muito humilde.*
>
> M14 [...] *Na infância a moradia era em barraca de lona. As responsabilidades na infância eram de buscar lenha no mato.*
>
> M16 [...] *Na infância a moradia era de adobe e telha comum. [...]*
>
> M17 [...] *Morava numa casa pequena. Não tinha energia elétrica nem água em casa.* [...]
>
> M25[...] *Na infância moramos numa casa simples de alvenaria, mas sem acabamento*. [...]

> M27 [...] *Tinha três cômodos e moravam sete pessoas. Eu tinha que arrumar a casa e fazer almoço para meus irmãos. Não fiz nenhum curso. Não tive facilidade para estudar, completei agora o ensino Médio. Não tive incentivo. Hoje meus filhos têm mais facilidade de ir para a Escola, mudaram muita coisa. Hoje eles têm o apoio da família e o BF*. [...]
>
> M32 [...] *minha casa era de adobe e coberta por folha de coqueiro. Hoje minha casa é muito boa e confortável*. [...]
>
> M37 [...] *Hoje tudo é diferente de todas as maneiras.* ***O governo incentiva as crianças a estudarem, hoje tem cadernos bons, merenda e ajuda do bolsa renda.*** *Hoje tenho uma vida mais digna. O incentivo melhor é o BF. Não existe um auxílio melhor do que este. Com ele você compra alimentação e material de boa qualidade para eles usarem. É um programa muito bom que nos ajuda a comprar roupas, alimentação, às vezes até algum remédio para alguma eventualidade com as crianças.*
>
> M40[...] *Recebo a bolsa família para minha filha. Soube do Programa por minha mãe que recebia a bolsa escola. Esse auxílio tem ajudado muito, pois com ele compro uniforme, sapato, materiais escolares individuais e pago conta de água e/ou de luz de acordo com a necessidade do mês. Até umas comprinhas em supermercado quando não tenho que comprar coisas como roupas e objetos para minha filha.*

Percebe-se uma mudança profunda entre as perspectivas de evolução das condições mínimas de existência entre a geração de mães e a dos seus filhos com ponderações de estarem hoje mais confortáveis e felizes. Em muitos relatos, as condições de vida na infância das mães sugerem uma miséria e carência extrema, mas apenas relatadas para demonstrarem a ascensão vivenciada. Em algumas situações, o grau de privação antes da entrada nos programas era dramático e muitas famílias viviam em constante situação de insegurança existencial. Pela fala das mulheres, pode-se perceber que está ocorrendo uma substancial melhoria no padrão de consumo das famílias beneficiárias. Tal mudança, além de ser revelada pelas próprias beneficiárias, também se manifesta na aparência pessoal tanto das crianças como das mulheres ao se apresentarem nas escolas nos momentos das entrevistas.

4.3.5 Sonho de Mãe: Porta de Saída

Os responsáveis legais têm sonhos e isto é muito importante, no entanto, como concretizá-los diante de tantos desafios impostos pela situação de pobreza vivida em seus cotidianos é a grande questão. O PBF acaba criando as condições para uma mudança profunda na subjetividade dos beneficiários. As mães solidárias com o nosso estudo são pessoas em

cuja existência inteira se viram emaranhadas numa teia de fortes carências básicas. Com exceção de uma única mãe que está num curso superior, todas as demais mães, seus parentes mais próximos, a saber, irmãos e pais num universo próximo de quinhentas pessoas envolvidas não conseguiram chegar a um curso superior ainda. Em todos os relatos quando apontam algum membro da família que conseguiu sucesso nos estudos, 'que estudou' a referência sempre se limitou à conclusão do Ensino Médio, antigo 2º grau.

Mesmo diante da perceptível falta de relação entre o rendimento escolar e o recebimento do Bolsa Família nos fica a percepção da relevância deste Programa em suas vidas. O entendimento atual é de que não houve avanços em resultados escolares e rendimento estudantil passíveis de serem relacionados ao recebimento do auxílio em questão, mas, não obstante o cumprimento de sua primeira meta está sendo bem acertada, a saber, a permanência das crianças e jovens nos ambientes escolares.

Percebeu-se nos relatos mães e docentes que o rendimento escolar é considerado desvinculado da exigência frequência, mas este não se configura como um detalhe que minimize a importância do Programa no grupo de mães. Muitas avaliaram que os seus filhos já tinham o bom rendimento antes do ingresso destas como beneficiárias sem contudo negar o maior acesso a bens e materiais individuais que promovem maior conforto aos filhos no ambiente escolar.

No sonho das mães para o futuro dos seus filhos é vislumbrada a superação geracional das mazelas sociais pela educação:

> [...] *Meu sonho é que eles formem e façam faculdade*. [...] (M2)
>
> [...] *Meu sonho é que cheguem à faculdade para serem alguém na vida*. [...] (M3)
>
> [...] *Meu sonho para os cinco: estudar e entrar na faculdade, formar e ser gente de bem.* [...] (M5)
>
> [...] *Meu sonho é mais dignidade para os meus filhos. Que se formem e sejam felizes. Para a presidente... já falei*. [...] (M8)
>
> [...] *O meu maior sonho para os meus filhos PE que eles façam um curso superior e alcancem os objetivos desejados quando se souber o que quer seguir.* [...] (M11)
>
> [...] *O benefício era calculado por três filhos, mas atualmente só por dois. A mais velha casou. Então eu fui lá e retirei. Recebo R$154,00. Bom. (*M15)
>
> [...] *Meu sonho é que minha filha continue assim... aplicada, que se forme e conquiste o de melhor para sua vida.* [...] (M17)
>
> [...] *Meu sonho para os meus filhos é que eles estudem e sejam bons profissionais de saúde.* [...] (M21)

> [...] *Meu sonho é que elas possam estudar mais, fazer faculdade e ser cidadão de bem.* [...] (M28)

Percebe-se, nesse estudo, que o PBF tem porta de saída nos sonhos das mães que não vislumbram a continuidade de recebimento desse benefício por seus descendentes quando relatam seus desejos ao futuro dos seus filhos.

Nenhuma mãe relatou que sonha em ver o filho recebendo o benefício do BF em sua vida adulta. Nessa expectativa, com a superação da pobreza extrema por via da educação, pressupõe-se o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

A esse respeito o PBF se justifica pelas suas condicionalidades, pois eleva-se o capital humano podendo eliminar, a longo prazo, a armadilha de pobreza constituída em sua como círculo vicioso no qual os extremamente pobres não conseguem por meios próprios sair da pobreza absoluta. Os motivos são vários dada a multidimencionalidade do problema destacando a própria falta de recursos financeiros, acesso ao crédito, precária infraestrutura, educação dentre outros.

Na fala, nas vozes das mães sertanejas do Norte de Minas, o PBF ganha status que o faz derrubar o estigma de assistencialismo. É diferente do assistencialismo tradicional porque, primeiro, assegura regularmente o atendimento de necessidades básicas sem as quais qualquer direito à cidadania é puramente formal. Segundo, exige a contrapartida da frequência escolar e, de fato, reduz o trabalho infantil, a repetência e a baixa escolaridade nas famílias beneficiadas, um arranjo central da reprodução da pobreza e subcidadania. Terceiro, a transferência de dinheiro aumenta a responsabilidade individual e confere uma autonomia mínima antes desconhecida pelas mães beneficiárias.

No olhar das mães beneficiárias entrevistadas, a condicionalidade Educação consubstancia-se como foco e prospecção para o futuro dos seus filhos. A reincidente expressão “ser alguém na vida” mostra esperança e confiança no que acreditamos ser o desenvolvimento do capital humano a um longo prazo, numa intenção que vai ao encontro dos objetivos do PBF numa perspectiva que aborda a pobreza para além da simples insuficiência de renda, mas também de oportunidades dignas de inserção social. Elas desejam que seus filhos estejam, num futuro próximo, menos despreparados do que elas foram, mais capacitados do que elas, mais bem formados do que elas, com maior saúde competitiva no mercado de trabalho e na vida do que toda a sua referência familiar em todos os tempos. Enfim, que sejam alguém na vida na busca de um destino diferente do delas.

Uma distância considerável foi verificada no nível social de mães e docentes envolvidas nesta pesquisa. Todas as docentes da rede pública municipal possuem curso superior de graduação no mínimo. Uma distância também verificada foi entre a participação na vida escolar relatada pelas mães e não confirmada pelos docentes. Há na percepção uma culpabilização das mazelas educacionais na ausência de esforço da família na vida escolar dos filhos. Neste sentido, pode-se ponderar que a inexistência de um ente coletivo na comunidade escolar, entre mães e docentes, ou a sua existência num coletivo partido dificilmente promoverá confluências positivas na busca de laços de solidariedade e de pertinência político-pedagógica, "*tanto para viver em comum como para agir como autores, interlocutores e destinatários de prerrogativas cidadãs*." (REGO; PINZANI, 2013).

A distância social entre estes dois grupos compostos por mães como pouca ou nenhuma escolarização e docentes com nível superior demonstrou que assimetrias situacionais desenvolvem forças que criam grandes separações de ideais e entendimentos. Tanto mães quanto docentes, em maior ou menor grau ou ressalvas, reconhecem benefícios assistenciais do BF, no entanto é nítido o discurso de desvinculação positiva do Programa com aumento do rendimento escolar satisfatório e isso é verificado até em discursos de mães muito satisfeitas com o Programa. De modo geral, os docentes que não percebem o crescimento de rendimento da geração de beneficiários do Programa.

Viu-se que um grande dificultador da parceria docente no que poderia ser uma maior aceitação e solidarização ao Programa é a uníssona solicitação de vinculação de compromisso com o rendimento escolar aliado à condicionalidade frequência. O argumento geral dos docentes singulariza-se numa fala que diz: a figura do aluno apenas de corpo presente não garante a aprendizagem.

Nos relatos maternos sobre as ponderações externas da comunidade não beneficiária sobre o PBF ficaram evidenciadas defesas ao Programa aliadas ao temor de término deste:

> M2 [...] *As pessoas conversam demais sobre o BF, mas cada um tem uma realidade.* [...]
>
> M4[...] *Não concordo com alguns comentários sobre o PBF porque tem gente que fala que esse programa é para pessoas que não tem o que fazer, ou que é pouco o que pagam, mas prá mim ajuda muito. Só tenho a agradecer por me ajudar e ajudar meu filho também*. [...]
>
> M13[...] *O que mais ouço falar é que tem pessoas que recebem que não precisa receber e uns precisam e não conseguem receber*. [...]

> M15[...] *O que mais ouço falar é que Dilma vai cortar o benefício e que não tem mais verbas para continuar o benefício.* [...]
>
> M22[...] *O PBF é ótimo e não pode cortar porque tem muita gente que depende dele e sobre a presidenta, ela está muito ruim*. [...]

Conforme Rego e Pinzani (2013), no Brasil, é notória a hostilidade contra programas públicos de combate à pobreza por parte da mídia e da chamada opinião pública, que, na realidade, expressa a posição da classe média-alta, numericamente minoritária, mas poderosa como grupo social. Segundo os autores, a presença de uma renda estável não constitui uma garantia absoluta contra os problemas ligados à pobreza. Defendem o paradigma de que estes se resolvem antes por meio de políticas públicas voltadas à satisfação de necessidades básicas, que diretamente (prestação de serviços básicos), quer indiretamente (criação das condições nas quais os indivíduos conseguem satisfazer suas carências básicas). No âmbito do discurso que responsabiliza o pobre pela sua miséria, condena-se a irracionalidade do pobre, quer no uso do dinheiro (é acusado de tomar cachaça, de jogar fora o que recebe), quer nas práticas sexuais (os pobres possuem mais filhos do que conseguem manter); e condena-se também sua imoralidade, sua depravação moral, particularmente no sexo (sexualidade precoce e promíscua), suas tendências criminosas dentre outras. Tudo isso, enquanto a irracionalidade e imoralidade das classes dominantes, que contribuem para a criação dos fenômenos da pobreza, são ignoradas ou até exaltadas como exemplos. Essas premissas foram largamente incidentes nos discursos desta pesquisa.

Ele queria era falar pró presidente prá ajudar toda essa gente que só faz sofrer.
(RENATO RUSSO).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> Não sei se o mundo é bom. Mas ele está melhor. Desde que você chegou e perguntou:Tem lugar pra mim? [...] Não sei se esse mundo está são...Mas pro mundo que eu vim já não era (ESPATÓDEA - NANDO REIS).

O PBF por si só não assegura nem a solução do problema da pobreza nem a formação de uma cultura de cidadania ativa, embora seja o primeiro passo indispensável para ambas. Um dos pressupostos do programa diz respeito ao acesso aos serviços públicos nas áreas da saúde, educação e assistência social. As finalidades do PBF demonstram a preocupação em alcançar a população em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da política de focalização nesses grupos sociais. Como bem advertiram Rego e Pinzani (2013) *o seu principal efeito não é o de superar o círculo vicioso da pobreza, mas iniciar um círculo virtuoso dos direitos,* em que a expansão de um direito dá origem a reivindicações por outros direitos, em uma luta pelo reconhecimento da legitimidade de novas expectativas, combinando principalmente ações para o alívio imediato da desumanização existencial.

Um dos objetivos dos Programas Condicionados de Transferência de Renda focalizados e, dentre eles, o PBF, *é o aumento do capital humano dos seus beneficiários.* Pretendeu-se neste trabalho, avaliar o impacto da Bolsa família pela percepção e subjetividade de mães e docentes para tentar apreender os graus de entendimento, compreensão, interpretação ao Programa em questão.

A partir da análise dos dados pela escuta de agentes de ponta, a saber, docentes e mães, percebe-se que o PBF influencia de maneira direta na diminuição da condição de privação das famílias, uma vez que as beneficiárias entrevistadas enfrentavam alguma dificuldade maior antes de receber os valores disponibilizados pelo PBF. Outro aspecto evidenciado é a forma de utilização do benefício, ou seja, em geral se compram alimentos, material escolar, transporte e roupas. Verificamos que uma parcela significativa dessas beneficiárias não estão inseridas no mercado de trabalho e que para muitas este benefício representa a primeira fonte regular de renda pessoal e/ou familiar, o que demonstra a importância do benefício do PBF para a aquisição de itens básicos e essenciais para as famílias. Podemos observar ainda a significativa preocupação dos responsáveis em cumprir as condicionalidades do Programa,

principalmente em relação à frequência dos alunos na escola, o que tem possibilitado a permanência deles na instituição escolar.

Existe concordância das mães entrevistadas no que se refere ao entendimento de que o PBF tem influenciado de maneira significativa na diminuição da condição de privação das famílias beneficiárias e contribuído para a aquisição de materiais escolares. Isto vai ao encontro da discussão no âmbito das Políticas Públicas, de que o PBF se constitui na principal ação de transferência de renda, cuja intenção principal é atenuar a condição de pobreza extrema no Brasil.

Na educação, esperava-se que as condicionalidades reduzissem os indicadores de evasão e regularizassem a trajetória escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação e menor defasagem idade-série para as crianças das famílias beneficiárias. No desenho do programa, a exigência da frequência escolar de crianças e jovens na escola seria um fator importante para romper com a chamada transmissão intergeracional da pobreza, mas, após esse primeiro passo, *o grande desafio depois de levarmos os pobres para a escola é saber se eles estão aprendendo.* (SANTARROSA, 2011).

Ao considerarmos que um dos graves problemas da educação brasileira é o baixo desempenho escolar devido principalmente às dificuldades socioeconômicas das famílias, a ideia de discutir o impacto do PBF no processo de escolarização dos alunos do ensino fundamental deve-se à perspectiva estabelecida pelo programa quanto ao direito à educação, uma vez que a intenção dessa ação social é aumentar a renda das famílias beneficiárias para possibilitar a permanência dos alunos na escola.

Apesar da condicionalidade frequência garantir aos beneficiários uma obrigação e direito constitucional à educação, a exigência dessa condicionalidade pode e tem levado algumas famílias, em maior situação de vulnerabilidade, a perder o benefício, que tem como função combater a pobreza. Em contrapartida, observa-se por parte do governo tentativas de consolidação de uma rede de proteção social em torno dessas famílias para evitar que justamente estas, em maior situação de vulnerabilidade social, sejam desligadas do programa, entretanto, essa iniciativa ainda não tem o alcance desejável.

A hipótese norteadora desta pesquisa na qual a condicionalidade frequência acordada no PBF poderia proporcionar diretamente maiores oportunidades de bom desempenho escolar foi negada por ambos os grupos de atores envolvidos, a saber, mães e docentes. Embora o bom desempenho escolar somente possa ser validado mediante a frequência e realização das atividades pedagógicas, a sua exigência desvinculada da produtividade, dentro dos pilares de

condicionalidade do programa em questão, não proporcionou nenhum benefício visível nas impressões e avaliações pelos agentes entrevistados nesta pesquisa.

Torna-se importante, mensurarmos que o impacto dos programas de transferência de renda sobre proficiência ou sobre um melhor desempenho escolar não é percebido pelas professoras e nem pelas mães. Sem negar a importância da frequência ao bom andamento das atividades pedagógicas, esta não foi amparada como resultado de exigência desta condicionalidade nem por mães ou pelos professores. Percebeu-se que a frequência compulsória por si, sem parceria com resultados de bom desempenho, não oferece crescimento educacional na percepção dos entrevistados. As entrevistas revelaram essa premissa de condicionalidade figurada com indiferença e até prejuízo nas situações escolares anteriores ao Programa.

Algumas considerações foram além ao imputarem prejuízo ao bom andamento das atividades o fato das salas estarem mais povoadas pela exigência da condicionalidade frequência. Parece haver certo consenso de que a exigência da permanência na escola tem como premissa básica o exercício do direito à educação, pois não basta possibilitar o acesso das crianças, é fundamental que permaneçam na escola, aprendam na idade adequada, tenham oportunidades de continuidade dos estudos e, ainda, de inserção no mundo do trabalho. Porém, este estudo não demonstrou que o acompanhamento da frequência escolar do PBF venha produzindo melhorias significativas nos indicadores educacionais de desempenho do público acompanhado comparativamente ao público geral. Devemos ressaltar que a exigência de apuração da frequência enquanto condicionalidade não se apresenta nas diretrizes do Programa com a ambição de combate simplista e isolado às mazelas do desempenho escolar insatisfatório nos registros da educação brasileira. Assim, tanto docentes quanto mães apontam pouco ou nenhum vínculo entre rendimento escolar dos filhos e o recebimento da bolsa , mas no somatório das condições atuais revelam grande diferença nas atuais condições de vida.

Os docentes pesquisados estão seguros ao afirmar que os alunos permaneceram mais tempo na escola depois que passaram a receber o benefício. Por outro lado, colocam em dúvida as razões dessa permanência, uma vez que não percebem um envolvimento efetivo dos alunos com as tarefas escolares. Este comprometimento fica por conta da pressão das famílias que temem perder o benefício, porque, para muitas delas, essa é quase a única fonte de renda; por isso, o PBF passa a ter significado vital em suas existências, o que as leva a terem o cuidado com as exigências feitas pelo Programa no sentido da manutenção do mesmo.

Conclui-se que não é possível relacionar o PBF e aumento de matrícula. Justifica-se, entretanto, que as escolas envolvidas neste processo de pesquisa não ofereceram aumento de vagas, pela simples razão de não haver aumentado o espaço físico e, consequentemente, não podendo receber mais alunos.

Em alguns depoimentos de professores, o PBF além de não proporcionar avanço no aproveitamento escolar ainda foi colocado como mentor de resultados negativos a este bom desempenho. Na fala das alfabetizadoras verificou-se, em preocupantes manifestações, que os alunos participantes dos programas estão abaixo, na escala de proficiência, dos seus pares quando não estão piores. Em apenas alguns casos parece haver algum impacto positivo, porém bastante sutil.

Na contramão do discurso verificado neste estudo estão os dados sistêmicos que apontam avanços consideráveis no desempenho escolar geral nos anos iniciais em Montes Claros na última década. Acredita-se, porém, que a situação de rendimento escolar inferior informada em discursos de professores entre os estudantes beneficiários do PBF não pode ser analisada em função do recebimento do benefício em si, mas de sua processual perspectiva de incremento nas mazelas sociais tendo como base as condições iniciais dos sujeitos neste percurso. Não obstante, não se pode anular os benefícios sociais deste Programa e sua atuação contribuição mesmo que sutil nas condições de vida das famílias desta região como um todo, mesmo porque ainda que desvinculada de relação perceptível é notória a elevação positiva dos índices de rendimento escolar das avaliações sistêmicas desta região nos últimos quinze anos.

Importante considerar que os elementos constitutivos do PBF, quais sejam: contribuir para a superação e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil; proteger a família inteira em vez do indivíduo; potencializar as ações de governo, articulando União, Unidades da Federação e municípios; construir uma gestão configurada em redes e assumir a educação como direito coletivo, subjetivo inalienável, exigem que as práticas políticas e os processos pedagógicos adotados sejam repensados nesta caleidoscópica realidade atendendo princípios e pressupostos legais e éticos.

Assim, a educação entendida como um direito individual humano e coletivo, com poder de habilitar para o exercício de outros direitos e potencializar o ser humano como cidadão pleno, criará condições para tornar os cidadãos de diferentes condições sociais, étnicas e intelectuais aptos para viverem, conviverem em determinado ambiente, em sua dimensão planetária.

Vimos que mesmo diante da nulidade perceptível sobre a influência de uma maior frequência nos resultados positivos de desempenho escolar, um sinal nos aponta o mérito pedagógico do PBF quanto é nítido nos discursos das mães a perspectiva próxima de ruptura do ciclo de pobreza em que se encontram mediante o sonho de vitória dos filhos pelo sucesso e continuidade de estudos. *Meu sonho é ver meu filho ser alguém na vida.* Na visão das mães beneficiárias, a situação escolar e perspectivas de sucesso escolar dos filhos são bem maiores às vivenciadas por elas numa comparação com a história de vida pessoal recente vivenciada. Assim, não a frequência enquanto condicionalidade, mas a mudança de paradigmas existenciais, a perspectiva de crescimento pela educação institucionalizada, se coloca como perceptível conquista direta ou indiretamente proporcionada pela parceria do desejo em ser/estar melhor. Nenhuma mãe mencionou o sonho de ver seus filhos numa dependência futura com um programa social desta natureza. Nenhuma vislumbrou o desejo de ver seus filhos mantendo as suas famílias mediante auxílio de Bolsas de transferência de renda. Nesta perspectiva, percebemos o início de uma ruptura com o tão decantado ciclo intergeracional de pobreza.

O olhar materno sobre o PBF que convida a "nos colocar no lugar do outro", apontou um pensamento sensível, ponderado, subjetivo, mas pontual. O olhar, materno proporcionou perceber, existir, conviver com uma perspectiva que se avizinha de autonomia real, foi além da ação de enxergar, alertou-nos sobre a relevante condição de tolerância com o outro por nos fazer compreender que existe uma singularidade em cada relato de vida, um contexto por trás de toda e cada situação.

Podemos aferir que o PBF, rompendo as barreiras preconceituosas, e contradições sistêmicas e ideológicas se constitui em sua magnitude como uma política pública de cidadania. Apresenta necessidade de progressivos incrementos logísticos, maiores avaliações e vinculação às várias agências sociais. Necessita com urgência de ser constituído e divulgado como política pública do estado brasileiro e não como carta de um governo ou partido político. Necessita ser desmitificado por não promover o que não propõe dentro de um universo caleidoscópico das mazelas educacionais perpetuadas no país. Mas, diante do vivido nestas andanças ao lado dos seus agentes principais, vimos que não pode ser ignorado em suas possibilidades de acesso humanizado aos bens, serviços, dignidade e esperança além do paliativo imediato pelos benefícios aferidos.

Verificamos assim, que as condicionalidades constituem estratégias adequadas para, oferecer alívio e perspectivas de dignidade com gradual ruptura de dependência às famílias

envolvidas uma vez que ao reforçarem a frequência escolar fazem vislumbrar nas mães a porta de saída pela Educação dos filhos e futuras gerações. Percebemos, ainda, os processos de autonomização, empoderamento, aumento do estado de bem-estar pessoal e familiar, satisfação alcançados, bem como, boas ponderações dos beneficiários pela percepção deste benefício financeiro.

Cabe ressaltar, todavia, que a análise de parte considerável dos relatos e resultados poderá ser mais bem avaliada com ponderações e novos olhares pelos dependentes das beneficiárias entrevistas inseridas nos cursos de Educação Superior da Unimontes em trabalhos futuros. Apenas um tempo maior de acompanhamento e retorno aos sujeitos da pesquisa permitirá corroborar a hipótese das famílias beneficiárias serem capazes de superar sua situação de pobreza, vivenciar o sonho do estudo superior aos filhos e assim garantir, principalmente para suas crianças, melhores e mais justas oportunidades de uma inserção social plena.

Ver nos liberta de saber e pode nos libertar de ser. O simples ver traz incompletude. Se o olhar precisa do pensamento, o ver abdica dele. Podemos dizer que o sujeito que olha existe, enquanto que o sujeito que vê, não necessariamente existe. Sigamos, pois, caminheiros corajosos, sonhadores visionários. Temos nas palavras de um montesclarense ‘de coração’ uma síntese aglutinadora do marco de cada um de nós na história da humanidade:

> Cada criatura tem sua parcela de mérito nas diversas sendas evolutivas de construção de uma sociedade, mobilizando as possibilidades concedidas no exercício edificante da iluminação consciente. Somos, em todo espaço e em todo tempo usufrutuários dos bens divinos como filhos e irmãos na difícil tarefa de administração do progresso (WANDERLINO ARRUDA).

Recomecemos, pois, com a poesia de Milton Nascimento:

“Se muito vale o já feito, mais vale o que será, e o que foi feito é preciso”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Beto. Bicentenário, analfabetismo e potência social. **Carta Maior**, 2010 http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Bicentenario-analfabetismo-e-potencia-social%0D%0A/4/15514. Acesso em março 2016.

ANANIAS, Patrus. O caminho da emancipação social. Folha de São Paulo. 02/07/2007. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0107200708.htm. Acesso em junho de 2015.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Serviço Social e Questão Social na Globalização. IN: **Revista Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 17, n. 1, p. 102-124, 2008.

BAJOIT, Guy. Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social. In: Casimiro M. B. et al (Org.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social**: uma abordagem transnacional. Ijuí: Ed. Ijuí, Coleção método e teorias, 2006.

BALSA, Casimiro, *et. al*. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social:** uma abordagem transnacional. Lisboa: Unijui, 2000.

_____, **A teorização em sociologia**: sistematização dos modos de produção e de expressão da pobreza através de tipologias. Plano de aula. Provas de agregação em Sociologia Geral. Universidade Nova de Lisboa, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001:** luta contra a pobreza. Washington, D.C.: 2001. 276 p.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. Trad. Hucitec, 1993.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. In: **Novos Estudos CEBRAP**, Edição 87 - Julho de 2010

BOLETIM TRIMESTRAL DO OBSERVATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal / IDH-M 2010**. Belo Horizonte. Setembro 2013. (Equipe Observatório de Desenvolvimento Social: Flávio Lúcio Pinto, Carla de Freitas Damião e Danúbia Lacerda Gomes).

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/ SER/ UNB, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4155, de 10 de fevereiro de 1998.** In: Diário da Câmara dos Deputados, 12 mar. 1998, p. 05954. Disponível em: <http:/ www.camara.gov.br/>. Acesso em: mai. 2005.

_____. **Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação.** Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Educação e Cultura. Coordenação de Publicações, 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o PBF, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de setembro de 2001, relativamente ao "Auxílio - Gás".

_____. **Decreto nº 4.551, de 27 de dezembro de 2002**. Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa "Auxílio-Gás".

_____. **IBGE** - Pesquisa Nacional por amostra de domicílios, 2010.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil>. Acesso em: jun. 2013.

_____. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o PBF e dá outras providências.

_____. **Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - "Bolsa - Alimentação", e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação- **Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: Diário Oficial da União. Ano CXXXIV, nº 248, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Os desafios do Plano Nacional de Educação.** Brasília: O Instituto, 2004a.

_____. Ministério da Educação. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação /Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/ cader_tex_2.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Cartilha do Programa Bolsa-Família**. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.Acesso em junho de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Norma operacional básica do Sistema único de Assistência Social- SUAS**. Brasília, DF. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005 a. Disponível em: http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf. Acesso em junho de 2015

_____. Ministério do Desenvolvimento Social: **Bolsa Família**. 2005b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamília>. Acesso em: 2013, 2014 e 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Guia de Políticas e Programas do MDS**: Governo e Sociedade Trabalhando Juntos. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 13, 2010, Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/cadernos-de-estudos-1/no-16>. Acesso em: fev. 2015.

_____. IPEA. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

BRITTO, Tatiana Feitosa. **Programa Bolsa Família- Caminhos Futuros**, Cap. 22. Disponível em http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/WEB_Programa-Bolsa-Familia. Acesso em março 2016.

CAMARGO, Pedro Cavalcanti. **Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras.** Tese (Doutorado) - FEARP-USP, 2012.

CAMPOS FILHO, Antônio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades:** uma nova análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no município de Nova Lima. 222 p. Tese (Doutorado). Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2007.

CAMPOS, Maria Malta. **Educação e políticas de combate à pobreza.** 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

CARVALHO, Inaia Maria M.; ALMEIDA, Paulo Henrique. Família e Proteção Social. **São Paulo em Perspectiva**. 17, 109-122, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n2/a12v17n2.pdf. Acesso em 13/02/2016.

CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Ideologia e educação. In: **Revista Educação e sociedade** n. 5. São Paulo: Cortez Editora/Associados, 1980.

CODES, Ana Luiza Machado. **A Trajetória do Pensamento Científico Sobre Pobreza**: Em direção a uma visão complexa. Texto para Discussão, no1332. IPEA: Brasília, 2008.

COSTA, João Batista de Almeida. Cultura sertaneja: a conjugação de lógicas diferenciadas. In: SANTOS, Gilmar Ribeiro (Org.). **Trabalho Cultura e Sociedade no Norte/Nordeste de Minas**: Considerações a partir das Ciências Sociais. Montes Claros: Best, 1997.

COTTA,Teresa Cristina; PAIVA, Luís Henrique. **O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil**: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. *In*: C**oncepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ**. **Soc**., Campinas, v. 23, n.80, set./2002, p. 168-200. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>.

DA MATA, R. O Ofício do Etnólogo ou como ter "Anthropological Blues". In: NUNES, E. O. (Org.). **A Aventura Sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DEMO, Pedro. **Pobreza da Pobreza**. Porto Alegre: Vozes, 2003

_____. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas, SP. Armazém Ipê (Autores associados), 2006.

DRAIBE, Sônia. *Welfare State*. In: GIOVANI G. DI; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo. Imprensa Oficial, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. In: **Lua Nova.** Rio de Janeiro, n. 24, 1991.

ESTIVILL, Jordil. **Panorama da luta contra a exclusão social**. Conceitos e estratégias. Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.

FAHEL, Murilo; FRANÇA, Bruno Cabral; MORAES, Thaís. O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG. Revista brasileira de monitoramento avaliação, n. 4, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area3/area3-artigo21.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB**). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007. 26 p.

FONSECA, Jaqueline Lavor da; DUTRA, Paula Danielle Batista. **A Centralidade dos Programas de Transferência de Renda no Enfrentamento da Pobreza**: Análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no Município de São João de Meriti. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

FRANÇA, Iara Soares de, Anete Marília PEREIRA, Anete Marília, SOARES, Beatriz Ribeiro e MEDEIROS, Douglas Leite. Cidade Média, Polarização Regional e Setor De Educação

Superior: Estudo De Montes Claros, no Norte de Minas Gerais. **Revista Formação**, v. 2, n. 16, p. 52-70, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Educação como prática de liberdade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. **Educação e Mudança**. Trad. por: Moacir Gadotti e Lilian Lopes Martins. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2328100.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016

GADOTTI, Moacir. Da palavra a ação. In: INEP. **Educação para todos:** a avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 27-31.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC. Editora S.A., 1989.

_____. **O Saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GRAFF, Harvey J. **Os labirintos da alfabetização**- Reflexões sobre o passado e o presente da alfabetização. Trad. Tyrsa Miga Garcia. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994. 332p.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, junho de 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A Questão social no capitalismo**. Revista Temporalis. Brasília: ABEPSS; Grafline, n. 3, p.9-32, jan./jun. 2001.

IVO, Anete B. L. Bolsa Família: Caminhos da coesão social ou segmentação da pobreza? In: Solano, Carlos Barba y Cohen, Nestor. **Perspectivas críticas sobre la cohesión social**: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. 1. ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. In: **Revista do Serviço Público** v. 64, n. 3, jul./set. 2013 - ISSN: 0034/9240.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Mar. 2009.

KLEIN, Ruben; RIBEIRO, Sérgio Costa. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. **Revista brasileira de estatística**, v. 1, n. 1, p. 5-45, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo, **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unesco, 2001.

LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Lígia de O. **Combater a pobreza estimulando a frequência escolar:** o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: jul. 2014.

LEON, Fernanda Leite Lopes; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 32, n. 3, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos. **O dualismo perverso da escola brasileira**: uma escola do conhecimento para os ricos e outra de acolhimento social para os pobres. Educação e Pesquisa. São Paulo, col. 38, n.1, p.13-28, 2012.

_____. Reflexividade e formação de professores: outra oscilação no pensamento pedagógico brasileiro. In: PIMENTA, S. G.; GHEDIN, E. (Orgs.). **Professor reflexivo no Brasil Professor reflexivo no Brasil:** Professor reflexivo no Brasil gênese e crítica de um conceito. São Paulo: Cortez, 2002.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. O Plano Decenal e os Compromissos de Jomtien. In: **INEP. Educação para todos:** a avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2001. p. 39-52.

MAGNANI, José Guilherme C. De Perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, jun. 2000.

MARINHO, Emerson, LINHARES, Fabrício, CAMPELO, Guaracyane. Os programas de Transferência de Renda impactam a pobreza no Brasil? RBE Rio de Janeiro v. 65 n. 3 / p. 267–288 Jul-Set 2011. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rbe/v65n3/a03v65n3.pdf. Acesso em fevereiro de 2016.

MARQUES, Rosa Maria. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 11, n. 2, p. 237-243, jul./dez. 2008.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquilas. Sobre a política de combate a pobreza no governo Lula. **Revista de Economia**, v. 34, n. 3 (ano 32), p. 91-112, set./dez. 2008.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros.** Insper, 2009.

MIOTO, Regina Célia. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: CFESS. (Org.). **Serviço Social:** Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: DF, 2009, p. 497-512.

MOSCOVICI, Serge. **A representação social da psicanálise.** Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

NUNES, Clarice. **Anísio Teixeira entre nós**: A defesa da educação como direito de todos. Educação & Sociedade, ano XXI, nº73, Dezembro/00. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v21n73/4203.pdf>. Acesso em: 10/02/ 2016.

NUNES, Antônio Silva; NASCIMENTO, Isabela Oliveira do; SILVA, Rosi Vani de Sousa. **Rendas do trabalho, distribuição de renda, desigualdade e pobreza.** 2007. Disponível em: Acesso em 16 abr. 2011.

OLIVEIRA, Sônia Selene Baçal de. O impacto do Programa Bolsa Família na Educação. 13 Bien Congress 2010. Disponível em: <www.sinteseeventos.com.br/bien/en/program.htm>. Acesso em 23 abr. 2012.

_____. O Programa Bolsa Família na cidade de Manaus: análise das dimensões da inclusão social escolar. 2009. 158 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA- Unesco. **Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (Conferência de Jomtien). Tailândia:** Unesco, 1990. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien/mostra_padrao>. Acesso em: fev. 2015

_____. **EFA9. Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos.** Nova Delhi, Índia: 16 de dez./1993.

_____. **Marco de Ação de Dacar Educação Para Todos:** atendendo nossos Compromissos Coletivos. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em: http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_68pdf/decdacar/mostra_padrao>. Acesso em: jul. 2015.

PAES-SOUZA, Rômulo; QUIROGA, Junia. **Programas de transferência de renda e redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, no período de 2004 a 2011.** In: Ministério da Saúde. Saúde Brasil 2010: uma analise da situação de saúde e de evidencias selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde. Brasília: Ministério da Saúde; 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. P. **Necessidades humanas:** subsídios a crítica dos mínimos. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

_____. Questão Social, Serviço Social, e Direitos de Cidadania. IN: **Revista Temporalis.** 2ª. ed. Ano 2, n.3 (jan./Jul. 2001). Brasília/DF: ABEPSS, Gráfica Odisséia. 2001

PERRENOUD, Philippe. **A prática reflexiva do ofício de professor:** profissionalização e razão pedagógica. Porto Alegre: Artmed, 2002.

_____. Os sistemas educativos face às desigualdades e ao insucesso escolar: uma incapacidade mesclada de cansaço. In: Duarte, J. B. (dir.) **Igualdade e Diferença numa escola para todos**. Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2002a, p. 17-44.

PFEIFER, Mariana; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. O papel do Estado e o “Welfare Mix”. In: **Revista Emancipação**, 5: p. 143-160, 2005. Disponível em: <http://http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/viewArticle/65>. Acesso em: jan. 2014.

PORTELLI, Alessandro. **Forma e significado na História Oral:** a pesquisa como um experimento em igualdade. Cultura e Representação. São Paulo: Projeto História, n. 14, 1997a, Educ.

_____. **O que faz a história oral diferente**. In: Cultura e Representação. São Paulo: Projeto História, n. 14. Educ., 1997.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**, São Paulo: Ática, 2000 (45-90 e 179-204).

_____. **Justiça e Democracia.** São Paulo: Martins Fonte, 2000a.

_____. **Uma Teoria da Justiça**, trad. de Carlos Pinto Correia, São Paulo: Martins Fonte, 2002.

REGO, Walquíria Leão & PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013.

RIBEIRO, Darcy. **Confissões**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. **Educação no Brasil por Darcy Ribeiro**. Disponível em: <http://www.pdt.org.br/index.php/nossas-bandeiras/educacao/mais-sobre-os-cieps/-propostas /reforma/educacao-no-brasil-por-darcy-ribeiro1986>. Acesso em: ago. 2015.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROSA, Tereza Raquel Silveira. **Beneficiários do Programa Bolsa Família de Montes Claros-MG**: Onde estão e como vivem. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Montes Claros, 2010.

SANÉ, Pierre. Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos. In: Jorge W.et al. (Org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2004.

SANTARROSA, Rogério Bianchi. **Impacto das Transferências Condicionadas de Renda sobre a proficiência dos alunos do Ensino Fundamental no Brasil**. 2011. 40 p. Dissertação (Mestrado) - Escola de Economia de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTIAGO, Homero. **Dinheiro, Liberdade, Democracia** (Conceitos do Bolsa Família) Cadernos de Ética e Filosofia Política, n. 25, p. 166-200, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/100293>. Acesso em: fev. 2016.

SANTOS, Milton. **O Espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007. p. 139-152.

_____. **Pobreza urbana.** São Paulo: Hucitec, 2009. p. 13-23; 77-86.

SARACENO, Chiara & NALDINI, Manuella. **Sociologia da Família**. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Contribuição à elaboração da nova LDB:** um início de conversa. ANDE, n. 13, p. 5-14, 1998.

_____. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. 7ª. Ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. **Sistema de ensino e planos de educação**: o âmbito dos Municípios. Educação e Sociedade. Campinas, v. 20, n. 69, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: out. 2013.

SCHONS, Selma Maria. Questão social hoje: a resistência um elemento em construção. In: **Revista Emancipação**, 7(2): 9-39, 2007. Disponível em: <http:// http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/viewArticle/96>. Acesso em: jan. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon**. Redução da desigualdade, da pobreza e os programas de transferência de renda.** Rio de Janeiro: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. 2006.

_____. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: FGV, 2009

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Social Exclusion:** Concept, Application, and Scrutiny. Office of Environment and Social Development Asian Development Bank June 2000a. Disponível em: <http://housingforall.org/Social_exclusion.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

SENNA, Mônica de Castro Maia ET AL. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? In: **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p.86-94 jan./jun. 2007. Disponível em: <http://http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>. Acesso em: jan. 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord). LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, V. 12, N. 6, dez. 2007, pp. 1429.

SILVA, Maria Ozanira O. da S.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira O. da Silva e, (coord.); LIMA, Antônia Jesuíta de; [et al.]. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** – São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSORIO, Rafael Guerreiro. Avaliando o impacto do programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. **IPC Evaluation Note**, n. 1, dez. 2007. Centro Internacional da Pobreza/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, DF: PNUD.

SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Os impactos do beneficio do programa Bolsa Familia sobre a desigualdade e a pobreza.** In: Abrahão J and Modesto L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafio. Brasília: IPEA; 2010. v. 2 p. 27-52.

SOARES, Tufi Machado, **Análise da evasão no ProJovem Urbano:** uma abordagem através do Modelo de Regressão Logística Multinível - Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 841-860, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/ v19n73/07. pdf. Acesso em: ago. 2015.

SOUZA, Juliane Martins Carneiro de. **A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais:** uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída auto sustentada do programa. Fundação Getúlio Vargas - FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Curso de Mestrado Acadêmico em Administração Pública. Rio de Janeiro, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FLEURY, S.; FALCÃO, M. C. (Org.). **Os direitos dos (des) assistidos sociais.** São Paulo: Ed. Cortez, 1989.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

_____. **Educação é um direito**. 2. Ed. Rio de janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **Educação para a Democracia**: introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

TELLES, Vera da Silva**.** Pobreza e cidadania. **São Paulo: Editora 34; 2001.**

TEPPERMAN, Jonathan. A importante descoberta brasileira antipobreza- O sucesso surpreendente do Bolsa Família. **Foreign Affairs** (EUA) Edição jan/fev- 2016. Disponível em: http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/210455/Foreign-Affairs-Bolsa-Fam%C3%ADlia-%C3%A9-revolucion%C3%A1rio.htm. Acesso em Março/2016

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

VYGOTSKY, Lev Semenovick. **Pensamento e Linguagem.** Trad. Jéferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

_____. **A Formação social da mente.** São Paulo: Martins Fontes, 1991a.

WALTEMBERG, Fábio. Benefício adicional em função do desempenho escolar das crianças: uma proposta equivocada de modificação do programa Bolsa Família. 2010. Disponível em: http://www.proac.uff.br/cede/beneficio-adicional-em-funcao-do-desempenho-escolar-das-crianc-uma-proposta-equivocada-de-modificaca. Acesso em janeiro de 2016

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Pobreza e exclusão social: expressão da Questão social no Brasil. In: **Revista Temporalis**, 2. ed. ano 2, n. 3, jan./jul. 2001. Brasília-DF: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2001.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O Programa Bolsa Família: lições da experiência alemã. REVISTA ESPAÇO ACADÊMICO, nº 98, Julho de 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7329/4369>. Acesso em 23 mar. 2016.

ANEXO A - ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - PROFESSORES

Nome e/ou pseudônimo_____

Opção: Pseudômino escolhido para professor para acompanhamento dos resultados:

Esta entrevista buscará obter respostas do Professor, por se tratar de ator no cotidiano das crianças e de ser fonte mais adequada para analisar a categoria desempenho escolar satisfatório nos anos iniciais nas turmas em questão. A entrevista também verificará o saber e opinião desse profissional sobre o programa Bolsa-Família no tocante aos resultados institucionais conforme a execução do Programa.

Caro colega Professor, preciso conhecer e aprofundar estudos sofre "**Reflexos do Programa Bolsa Família na Educação Municipal nesta última década"**. A sua contribuição neste processo, ao responder a estes questionamentos serão valiosíssimos ao nosso Projeto. Antecipo com toda a minha gratidão por sua participação neste processo. De igual modo coloco-me à disposição na parceria em estudos pedagógicos em que possa contribuir.

Grande abraço e muito obrigada!

Atenciosamente, Profª. Juliane Leite Ferreira

1- Caracterizações inicias: Idade, sexo, regime de trabalho, turma que leciona, tempo de docência no magistério e rede pública vinculada.

2- Quais os motivos levam o aluno a frequentar a escola?

3- A frequência mais controlada ajuda num maior rendimento?

4- Como avalia de modo geral os alunos da Escola?

5- Como avalia, de modo geral os professores da Escola?

6- Quais os principais problemas da Escola, e quais as contribuições dos professores no sentido de minimizar esses problemas?

7- Qual a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

8- Sabe, em sua turma, quem são os alunos bolsistas?

9- Os alunos bolsistas e suas mães são mais frequentes na Escola?

10- O rendimento dos alunos bolsistas é maior nas atividades e nas avaliações escolares? E nas avaliações sistêmicas do MEC?

11- Você percebe alguma contribuição do Bolsa-Família na vida dos seus alunos, na relação com a escola, com a família e no cotidiano geral?

12- Percebeu diferenças reais no rendimento dos alunos após o início deste Programa? Quais?

13- Mães elegíveis (que poderiam receber o auxílio do Bolsa família) mas que ainda não recebem o benefício, como se comportam na Escola?

14- Na sua Escola existe algum tratamento ao tema “Bolsa Família”? Encontro, planejamento, avaliação da frequência e rendimento dos escolares?

ANEXO B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MÃES

Entrevista[47] semi-estruturada para mães/familiares dos estudantes beneficiados - mães elegíveis, contempladas ou não.

Data____/____/___

Nome ou pseudônimo da mãe entrevistada:_____

Local de nascimento:_____

Número de Filhos:_____

1- Quantos irmãos você tem/teve? Quantos estudaram? Por quê?

2- Na sua infância, como era sua casa/moradia?

3- Quais eram as suas responsabilidades na infância?

4- O que é Pobreza para você? (O que primeiro lhe vem à mente para definir a POBREZA?) ou Como você avalia a Pobreza com poucas palavras/ quando alguém está em situação de pobreza?

5- Você estudou? Fez qual curso? Por quê?

6- Teve facilidade para estudar? Recebeu algum incentivo dos pais, bolsa de estudo ou ajuda de alguém? Qual ajuda?

7- O que vê na educação escolar dos seus filhos que foi diferente da sua?

8- Há algum apoio para a Educação dos seus filhos que você não tinha? Qual?

9- Você recebe o auxílio do Programa Bolsa Família? Já recebeu outro que se chamava Renda Mínima ou Bolsa Escola?

10- Quando começou a receber a Bolsa Família?

11- Como o Programa foi apresentado a você?

12- O que te motivou a buscar o Bolsa Família? Quem te levou?

---

[47]Esta entrevista visou obter dados dos responsáveis pelos estudantes buscando informações relativas à possíveis diferenças ou permanência da situação educacional para a família em tela, principalmente no que se refere ao desempenho escolar dos alunos bolsistas. Foco: “Quem são essas mulheres? O que pensam? O que pretendem em suas trajetórias e na dos seus filhos? Que papel poderiam desempenhar na construção democrática de alternativas à encruzilhada sócio-econômica atual?”

13- O seu benefício do Bolsa Família é calculado por quantos filhos? Quanto recebe atualmente? O que acha desse valor?

14- O que você mais ouve falar sobre o Programa Bolsa Família?

15- Como se dá o controle das Condicionalidades do PBF (frequência à Escola e Cartão de saúde)? Quem controla?

16- Quando você soube das condicionalidades? Qual delas é a mais difícil de cumprir?.

17- Conhece alguém que já perdeu o auxílio? Por que perdeu?

18- No caso de não ser beneficiário do PBF ainda: - você poderia receber e não recebe a Bolsa Família? Porque ainda não recebe?

19- Qual é o seu maior sonho para os seus filhos?

20- O que gostaria de dizer sobre o Programa Bolsa Família à Presidente do Brasil?

OBRIGADA PELA PARTICIPAÇÃO!

ANEXO C - FICHA DE TERMO DE CONSENTIMENTO

Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais - PPCIS-UERJ

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu,_____, concordo em participar por minha livre e espontânea vontade de um trabalho de pesquisa em nível de Doutorado: **Impacto da primeira década do Programa bolsa-família na produção escolar de crianças na rede pública municipal de Montes Claros-MG,** da acadêmica ***Juliane Leite Ferreira e Figueiredo.*** Declaro estar esclarecido (a) e informado (a) que a pesquisa visa demonstrar os impactos do Programa Bolsa-Família no desempenho escolar de alunos no processo de alfabetização na rede pública municipal de Montes Claros.

De livre e espontânea vontade responderei às perguntas da entrevista, referentes ao Programa Bolsa-Família, que serão gravadas, transcritas e analisadas pela acadêmica pesquisadora. Não serei identificado (a) no trabalho escrito ou apresentado e poderei, por opção criar um pseudônimo com o qual os dados informados poderão ser divulgados. Estou ciente que na pesquisa será utilizado o pseudônimo quando houver necessidade comparativa com referência aos nomes das pessoas entrevistadas.

Declaro também estar ciente que durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecido (a) como, também, terei liberdade de recusar a minha participação, sem penalização alguma ou prejuízo à minha pessoa.

Tenho garantia de sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e a minha participação está livre de qualquer remuneração ou despesa.

O termo foi assinado por mim, por testemunha e pela pesquisadora.

Entrevistado(a):_____

Testemunha:_____

Pesquisadora:_____

Montes Claros, ___de_____ de 201(4/5)

ANEXO D – RELATÓRIO CUMPRIMENTO DE METAS PBF

De acordo com o Relatório de gestão do PBF em 2014[48] (Brasil/MDS, 2015), no tocante à "Meta Quantitativa 1" *"Transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, utilizando a Busca Ativa para localização e cadastramento de famílias que atendam aos critérios de elegibilidade*", o PBF beneficiou, no mês de dezembro de 2014, 14.003.441 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R$ 169,03. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R$ 2.367.019.543 no mês. Percebe-se, portanto, que a meta estabelecida foi ultrapassada (101,47%). Ressalta-se que a meta foi alcançada ainda em 2012, quando se chegou a 13.902.955 famílias beneficiárias, e foi mantida ao longo de 2013 e 2014.

Em relação à "Meta Qualitativa 2", a saber, *"Aumentar o impacto do Programa Bolsa Família na erradicação e/ou na diminuição da pobreza e da extrema pobreza",* em face de avaliação interna quanto à metodologia de aferição do impacto do PBF, optou-se por considerar, para efeito dessa meta, o indicador da taxa de atendimento às famílias pobres, obtido a partir das informações constantes do Censo Demográfico 2010, no que se refere ao total de famílias pobres estimadas, e dos Relatórios Sintéticos da Folha de Pagamento elaborados mensalmente pela Caixa Econômica Federal-CEF, para obter o número de famílias beneficiárias do programa. Os dados da Folha de Pagamento do mês de dezembro de 2014 indicam 14.003.441 famílias beneficiárias do Programa, quantidade que supera a estimativa de famílias pobres para o período em questão, que é de 13.738.415, o que em termos nacionais representa 101,9% de cobertura de atendimento a famílias pobres e extremamente pobres.

Deve-se observar também a evolução dos valores médios dos benefícios concedidos às famílias integrantes do Programa. Ao final de 2010, o benefício médio era de R$ 92,60 ao passo que ao final de 2014 esse valor é de R$ 169,20. Nesse período, o aumento no benefício

---

[48]Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão - 2014 - MDS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Relatório de Gestão do exercício de 2014 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinárias anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições das Instruções Normativas TCU de n.º 63/2010, das Decisões Normativas - DN do TCU nº 134/2013, nº 140/2014, nº 143/2015, da Portaria TCU nº 90/2014 e da Portaria CGU nº 522 /2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/RelatorioGestao2014.pdf.pagespeed.ce.-t0LhupiRB.pdf> Acesso em: 26 jun. 2015.

médio foi de aproximadamente 83%. Avalia-se que a taxa de atendimento às famílias pobres superior a 100% para todo o país, deve-se, em larga medida, à estratégia da "Busca Ativa"e à instituição do Benefício de Superação da Extrema Pobreza -BSP, que contribuiu para a política de erradicação da extrema pobreza. O BSP é destinado às famílias cuja renda familiar per capita permanece inferior à linha de extrema pobreza do PBF, considerando-se a soma da renda declarada no cadastro único e dos benefícios recebidos do Programa. Trata-se de um complemento para que a renda familiar per capita, dos beneficiários do PBF em situação de extrema pobreza, ultrapasse a linha de extrema pobreza e a sua evolução está descrita na análise da Meta Qualitativa 3, a seguir.

Na "Meta Qualitativa 3" "*Garantir que todas as famílias extremamente pobres beneficiárias do PBF ultrapassem a renda mínima de R$77,00"*, foi assegurada para o cumprimento dessa meta a criação do BSP, este benefício foi implementado em três fases: a primeira, que começou no mês de Junho de 2012, para famílias com crianças de até 6 anos; a segunda, em novembro de 2012, quando o BSP passou a atender a famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos; e a terceira, em março de 2013, com a ampliação de sua cobertura para todas as famílias que permaneciam em situação de extrema pobreza mesmo após o recebimento dos benefícios do PBF. Em sua primeira fase, logo no primeiro mês, o BSP foi concedido a 1.974.482 famílias, com destinação de R$ 166,5 milhões. Após a primeira expansão, o BSP passou a atender 2.178.894 famílias com R$ 187,8 milhões transferidos. A partir de março de 2013, o BSP passou a considerar todos os membros da unidade familiar para o cálculo do benefício e foi concedido a 4.793.706 famílias, com transferências de R$ 400,2 milhões, de acordo com informações da Folha de março de 2013, sinalizando a última expansão expressiva do total transferido a título de benefício, em torno de 30% quando comparada à Folha de Pagamentos de fevereiro de 2013. Após os aumentos concedidos em maio de 2014, a linha da extrema pobreza passou de R$ 70,00 para R$ 77,00. Com isso, o número de famílias que passou a receber o BSP aumentou cerca de 8% e o valor transferido saltou de R$ 413,8 milhões para R$ 484,7 milhões, respectivamente. Em dezembro de 2014, o BSP alcançou o patamar de 5.289.052 famílias beneficiárias e de R$ 471.959.146,00 reais transferidos neste mês. As famílias que recebem o BSP tiveram um acréscimo médio de R$ 89,23 nos valores recebidos do PBF. Pode-se afirmar, portanto, que o BSP elevou 5.289.052 famílias para um patamar superior ao da extrema pobreza.

Apesar dos resultados positivos, os desafios para a evolução e consolidação do PBF são imensos, em especial nos aspectos concernentes à sua operacionalização. De todo modo, o

conjunto de medidas adotadas no período em questão contribuiu para o fortalecimento do Sistema de Proteção Social Brasileiro ao sinalizar um piso de proteção social, em nível nacional, alcançando grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, em especial, crianças e jovens, resultantes de políticas públicas que visam à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Além disso, o alcance da meta de superação da extrema pobreza em um período curto de tempo ensejou, em primeiro lugar, o reconhecimento da existência de beneficiários do programa que, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam na extrema pobreza, pois os valores transferidos, ainda que somados à renda original das famílias, eram insuficientes para que essas ultrapassem a linha estabelecida pelo plano, à época, de R$ 70,00 per capita mensais. Um segundo desafio a ser superado, referia-se à cobertura do Programa e seus erros de exclusão, reforçando a necessidade de atendimento de todos os cidadãos que tivessem o perfil para o acesso aos benefícios previstos no Programa.

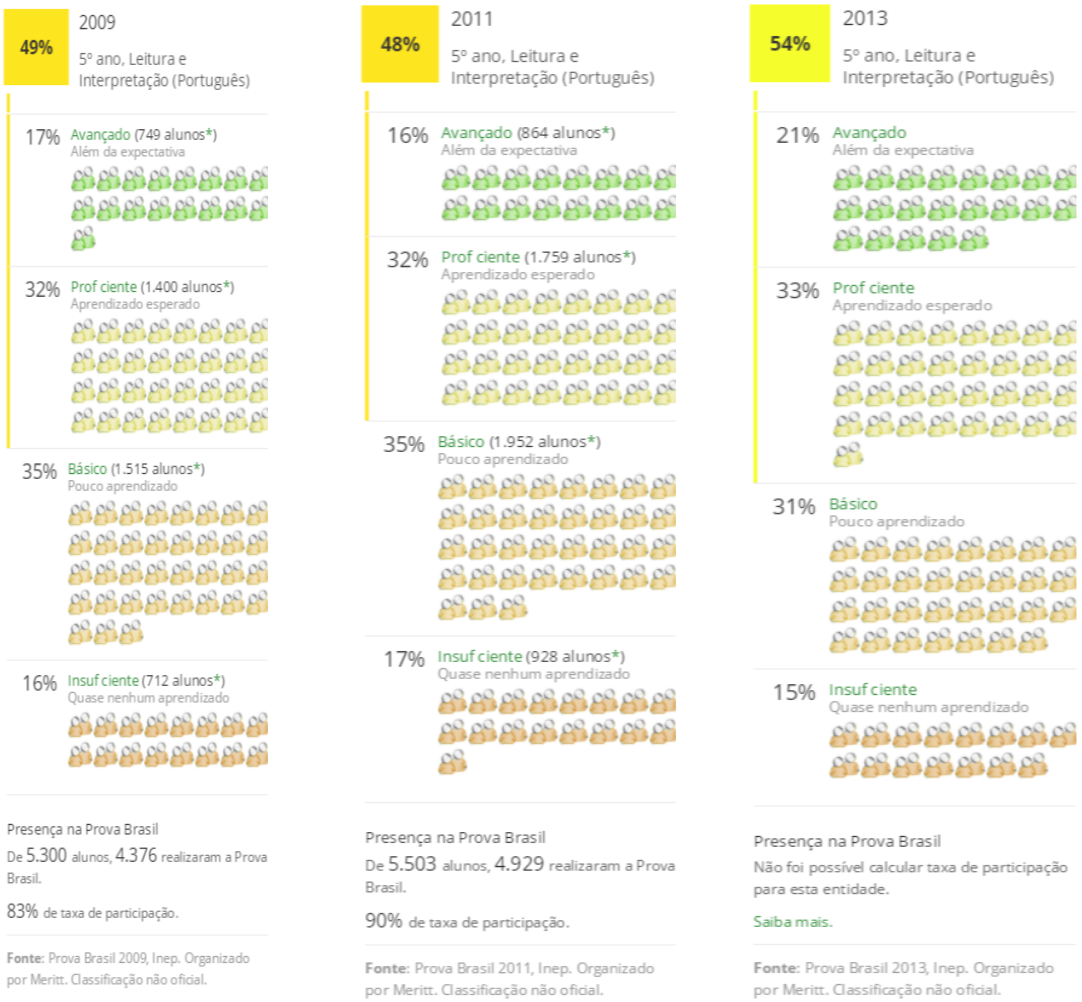
Segundo ainda o Relatório anual do MDS (Brasil/MD, 2015), em medida instituída pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, os valores dos benefícios que compõem o PBF foram reajustados. O benefício básico foi para R$ 77,00, os variáveis para R$ 35,00 e o Benefício Variável Jovem (BVJ) para R$ 42,00. Desta forma, o impacto abrangeu o Benefício Variável Nutriz (BVN) e o Benefício Variável Gestante (BVG), que à época dos ajustes anteriores não haviam sido implementados.

Também foi alterado o patamar de renda per capita que define a linha de pobreza e de extrema pobreza que passaram a ser de R$ 154,00 e R$ 77,00, respectivamente. Ao comparar a Folha de Benefícios do PBF de maio de 2014, que registrou R$ 2,08 bilhões, e a de junho de 2014, com R$ 2,36 bilhões, constata-se que houve um crescimento de 13,4%, com considerável impacto para os esforços de superação da extrema pobreza brasileira. Também o benefício médio elevou-se de R$ 149,76 para R$ 168,30, o que correspondeu a uma variação de 12,3%. De acordo com os últimos dados obtidos, de março de 2016, o Programa Bolsa Família havia beneficiado 13.840.988 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R$ 160,63. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R$ 2.223.324.571,00 no mês.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em novembro de 2015, atingiu o percentual de 91,0%, para crianças e adolescentes entre seis e quinze anos, o que equivale a 12.186.902 alunos acompanhados em relação ao público de 13.388.744 alunos com perfil para acompanhamento. (MDS 2015)

Na leitura do MDS, os avanços na área de condicionalidades verificados no ano de 2014 foram significativos, mas ainda persistem desafios a serem superados em 2015. Mas, quais seriam eles: a) Faz-se necessário difundir a importância de se registrar, no Sistema de Condicionalidades (SICON), o acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF; b) devem ser pensadas estratégias cada vez mais eficazes para uma rápida redução do número de não localizados no setor de educação; c) é fundamental, ainda, insistir em ações que objetivem aumentar o número de beneficiárias gestantes identificadas, já que as marcações atuais estão abaixo das estimativas do Ministério da Saúde-MS; d) é importante também que haja, um esforço constante na divulgação do Módulo de Ensino a Distância do Sicon (EadSicon), a fim de que os seus usuários se familiarizem com o sistema e possam planejar melhor suas ações na gestão de condicionalidades.” (BRASIL/MDS, 2015, p. 32).

ANEXO E - MONTES CLAROS NAS AVALIAÇÕES INSTITUCIONAIS



Fonte: Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2248-montes-claros/ideb>. Acesso em: jun. 2015.

ANEXO F - TAXA DE RENDIMENTO 2014 - ESTADOS DO BRASIL

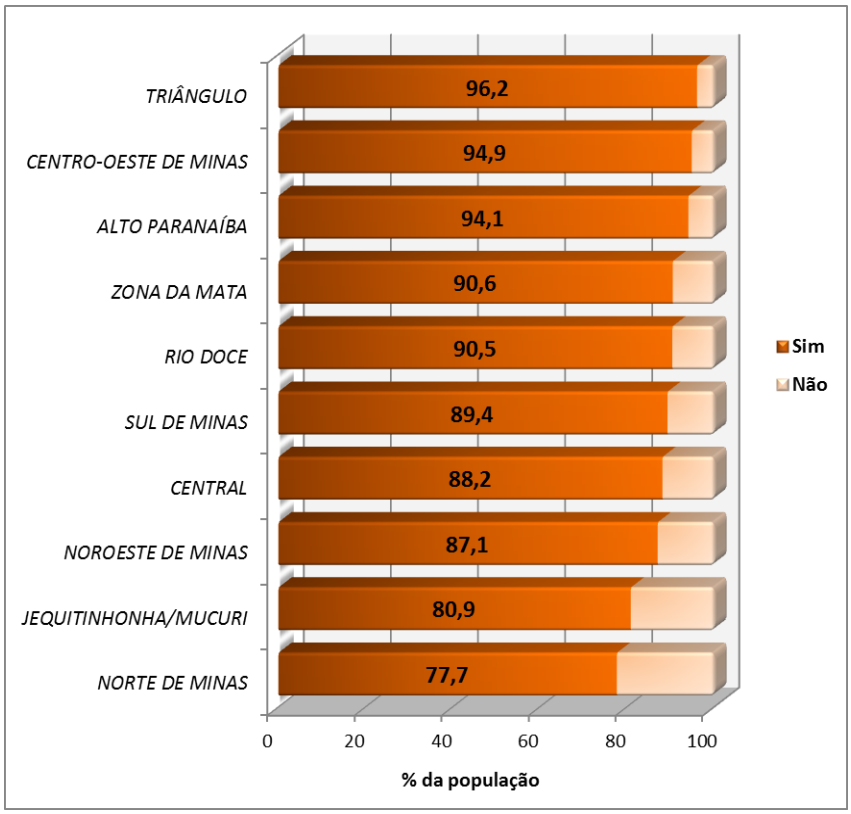
Estado	Taxa Reprovação (%)	Reprovações	Taxa Abandono (%)	Abandonos	Taxa Aprovação (%)	Aprovações
Acre	7,79	7734	1,94	1933	90,25	89517
Alagoas	9,79	29156	2,63	7840	87,56	260615
Amapá	9,23	7358	1,52	1220	89,24	71138
Amazonas	7,18	30641	2,79	11922	90,02	384132
Bahia	10,80	129552	2,51	30192	86,68	1039734
Ceará	4,23	30205	0,78	5629	94,97	677673
Distrito Federal	5,60	11856	0,34	728	94,057	199081
Espírito Santo	6,53	18915	0,46	1336	93,002	269312
Goiás	4,35	21697	0,67	3364	94,96	472925
Maranhão	6,25	44091	1,91	13471	91,82	646843
Mato Grosso	1,69	4421	0,33	877	97,96	254909
Mato Grosso do Sul	10,07	22925	0,79	1821	89,12	202850
Minas Gerais	1,82	25758	0,26	3692	97,91	1381253
Pará	10,87	96778	2,94	26176	86,18	766775
Paraíba	7,92	26133	2,44	8059	89,63	295601
Paraná	5,21	41863	0,11	956	94,66	759606
Pernambuco	8,59	65685	1,63	12505	89,77	686178
Piauí	10,97	31900	1,69	4934	87,32	253771
Rio de Janeiro	9,37	109726	1,03	12070	89,59	1048674
Rio Grande do Norte	9,87	27589	2,02	5655	88,10	246160
Rio Grande do Sul	6,72	51432	0,47	3622	92,80	709953
Rondônia	6,09	10149	1,14	1904	92,76	154519
Roraima	5,58	2954	1,02	543	93,39	49421
Santa Catarina	3,53	16305	0,12	557	96,34	444461
São Paulo	2,51	74897	0,23	7124	97,24	2893862
Sergipe	11,44	22418	2,16	4241	86,39	169263
Tocantins	6,145	8407	0,63	864	93,22	127521

Fonte: Dados do Censu Escolar 2014- Compilados pelo Portal QEdu. Disponível em: <http://www.qedu.org.br/brasil/taxas-rendimento>. Acesso em: jan. 2016

ANEXO G - DADOS DO NORTE DE MINAS NO COMPARATIVO MINEIRO

1. HABITAÇÃO

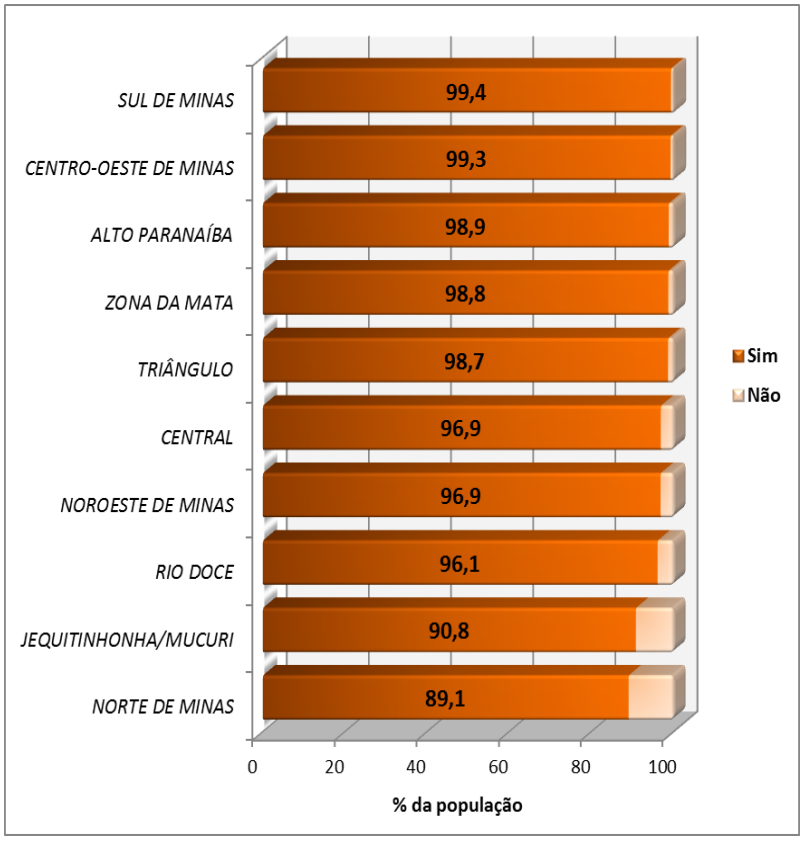
Gráfico 1 - Distribuição do percentual da população que vive em domicílios com água encanada por região de planejamento – Minas Gerais, 2010



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

No Gráfico 1, percebe-se que a região do Norte de Minas apresenta menor percentual (77,7%) da população que vive em domicílios com água encanada em relação as demais regiões, seguida pela região Jequitinhonha/Mucuri com 80,9%. Já na região do Triângulo Mineiro, 96,2% da população possui água encanada no domicílio.

Gráfico 2 - Distribuição do percentual da população que vive em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado por região de planejamento – Minas Gerais, 2010



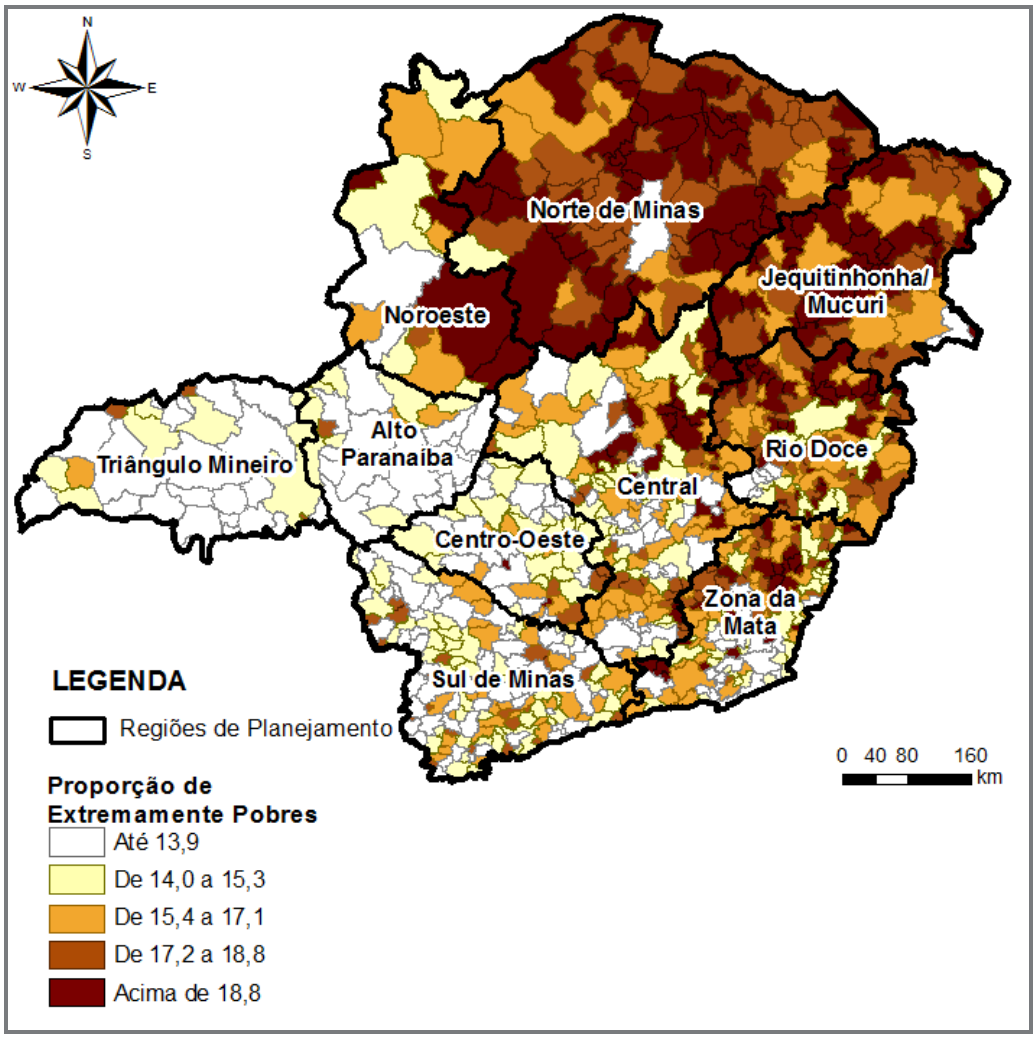
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

Observa-se no Gráfico 2 que, 99,4% da população na região Sul de Minas vive em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado. O menor percentual encontra-se na região Norte de Minas com 89,1% da população na região.

2. VULNERABILIDADE

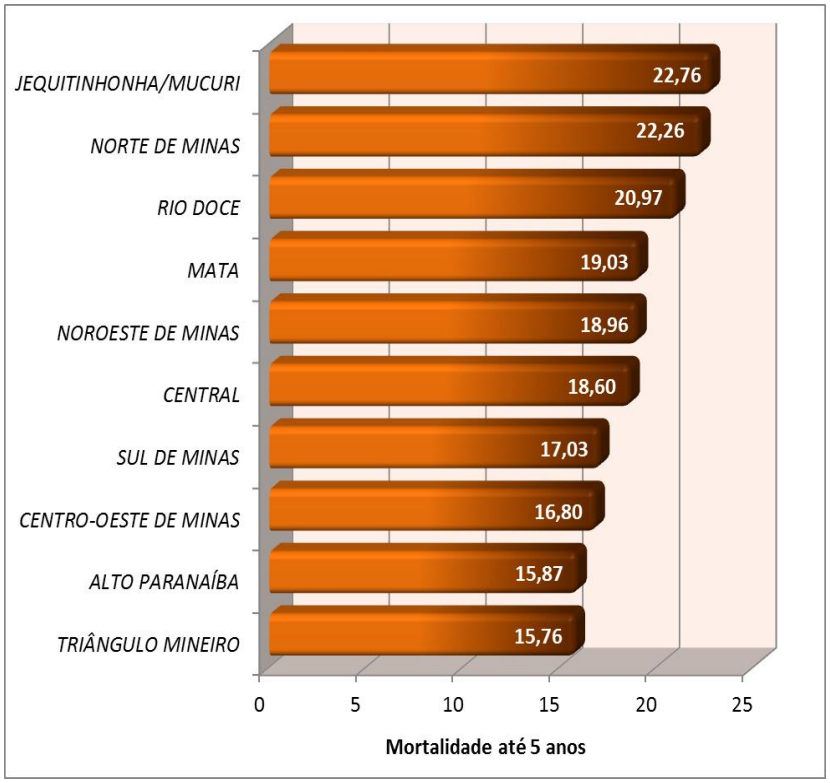
O Mapa 1 apresenta a mortalidade infantil, ou seja, o número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas. As regiões mais críticas são o Norte de Minas e Jequitinhonha/ Mucuri. Os municípios com maiores índices foram Divisa Alegre e Santa Helena de Minas, ambos com 27,8.

Mapa 1 - Mortalidade infantil (até um ano de idade) – Minas Gerais, 2010



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

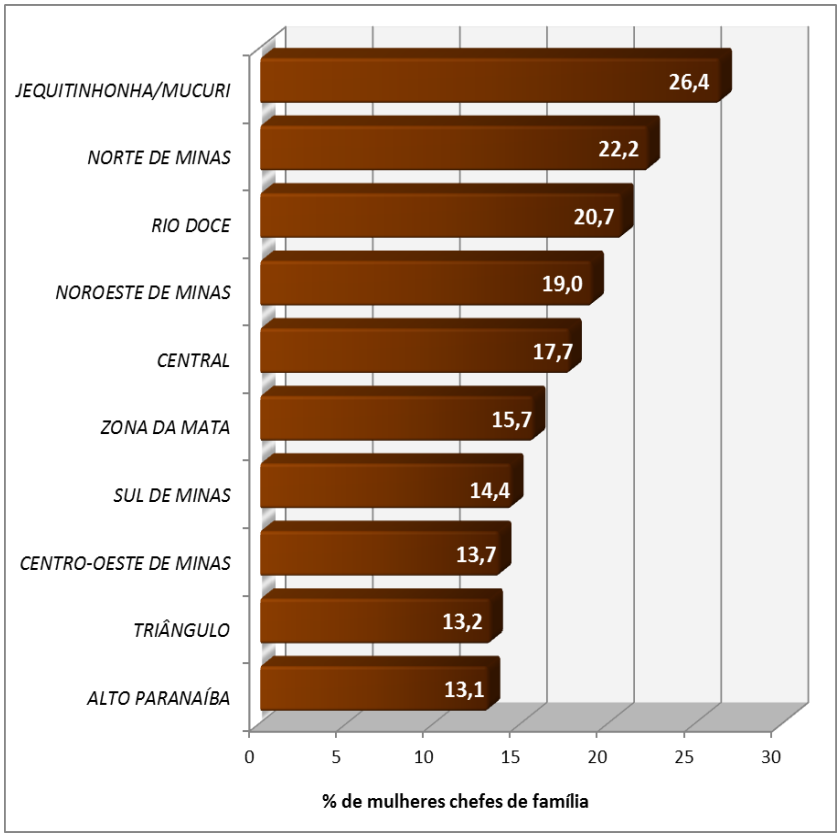
Gráfico 3 - Distribuição da probabilidade de morrer entre o nascimento e a idade exata de 5 anos, por mil crianças nascidas vivas, segundo região de planejamento - Minas Gerais, 2010



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O Gráfico 3 apresenta a mortalidade até 5 anos por mil crianças. Nota-se que as regiões de Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas são as mais vulneráveis nesse aspecto, com índices de 22,76 e 22,26, respectivamente. Por outro lado o Alto Paranaíba (15,87) e o Triângulo Mineiro (15,76) possuem as menores probabilidades de mortalidade do estado.

Gráfico 4 - Distribuição do percentual de mães chefes de família, sem ensino fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade por região de planejamento – Minas Gerais, 2010.

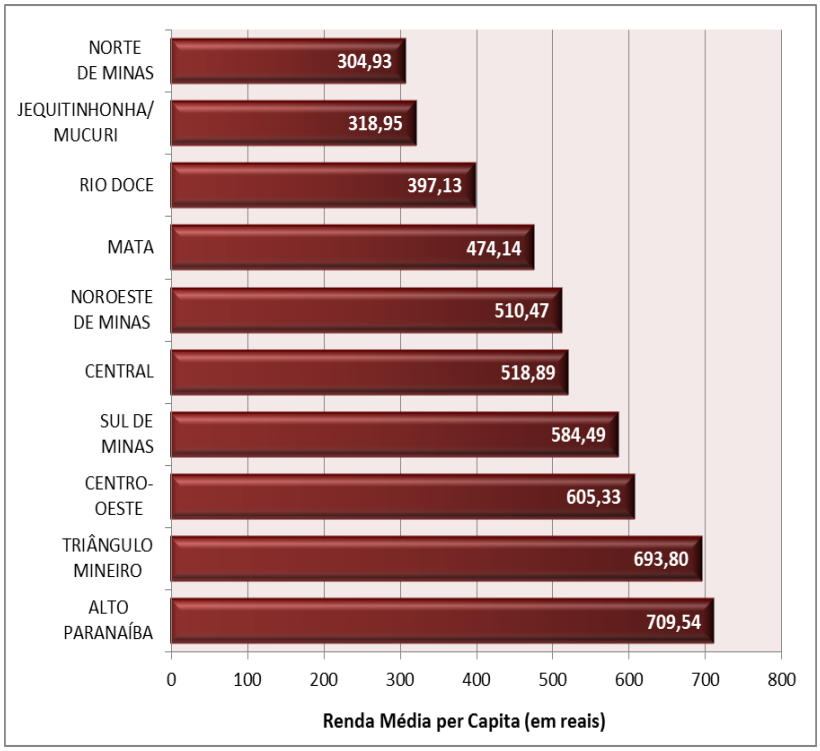


Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

Observando o Gráfico 4, temos que 26,4% das mulheres chefes de família não possuem fundamental completo e possuem pelo menos um filho com menos de 15 anos na região Jequitinhonha/Mucuri. Já na região Alto Paranaíba esse percentual é de 13,1%.

3. RENDA

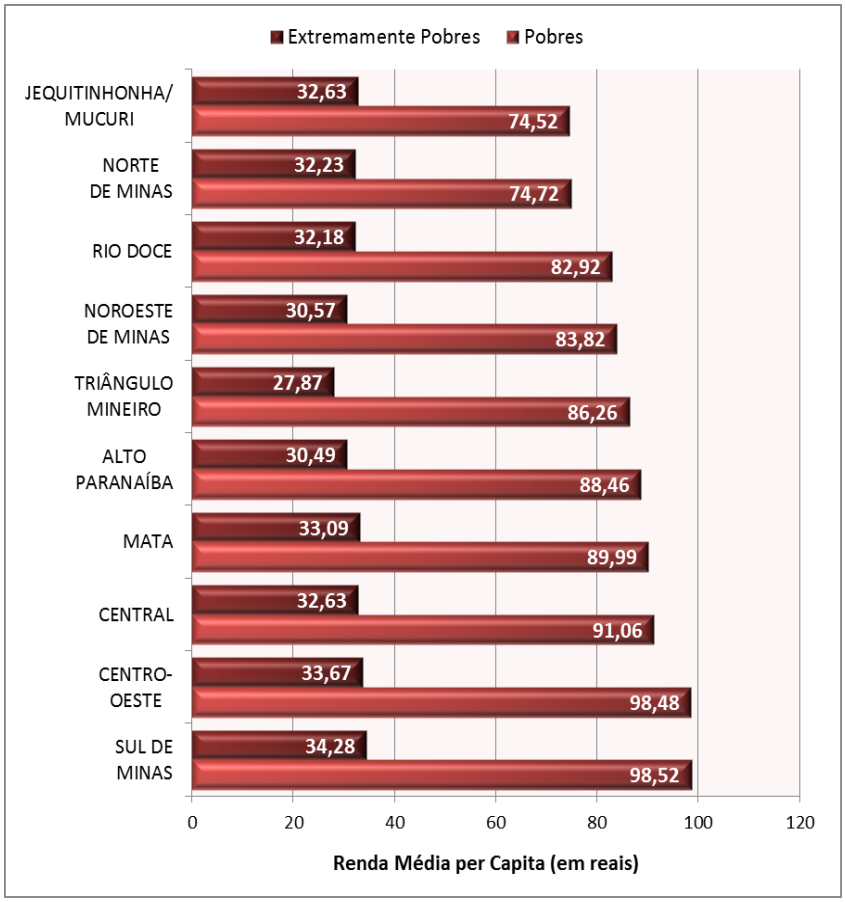
Gráfico 5 - Distribuição da renda média per capita (em reais) por região de planejamento – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

Avaliando-se a renda per capita média, apresentada no Gráfico 5, é possível notar que, enquanto no Alto Paranaíba a renda média é de R$ 709,54, no Norte de Minas esse valor é de apenas R$304,93.

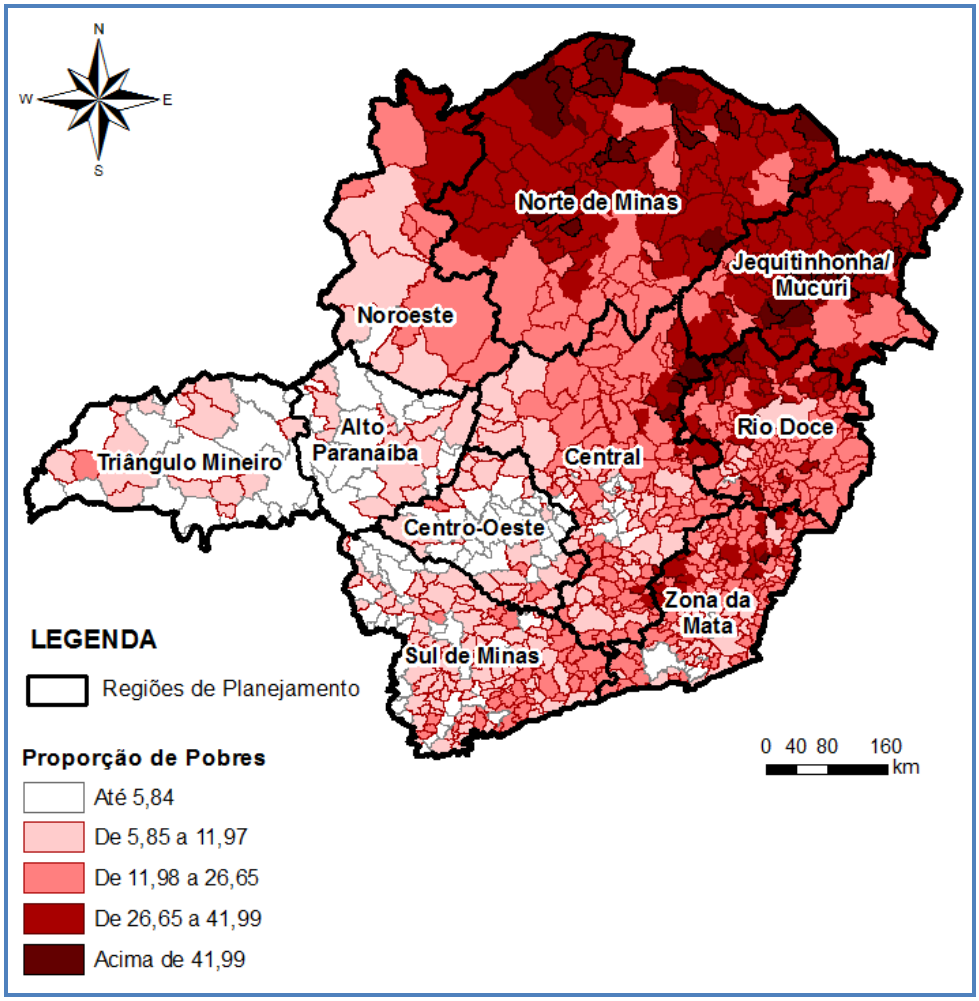
Gráfico 6 - Distribuição da renda média per capita (em reais) dos indivíduos pobres e extremamente pobres por região de planejamento – Minas Gerais, 2010



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O Gráfico 6 apresenta a renda média per capita das pessoas pobres e extremamente pobres. Chama a atenção o fato de que, enquanto a menor renda média dos pobres pertence à região de Jequitinhonha/Mucuri (R$ 74,52), a menor renda média dos extremamente pobres pertence ao Triângulo Mineiro (R$ 27,87).

Mapa 2 - Proporção de pessoas pobres – Minas Gerais, 2010

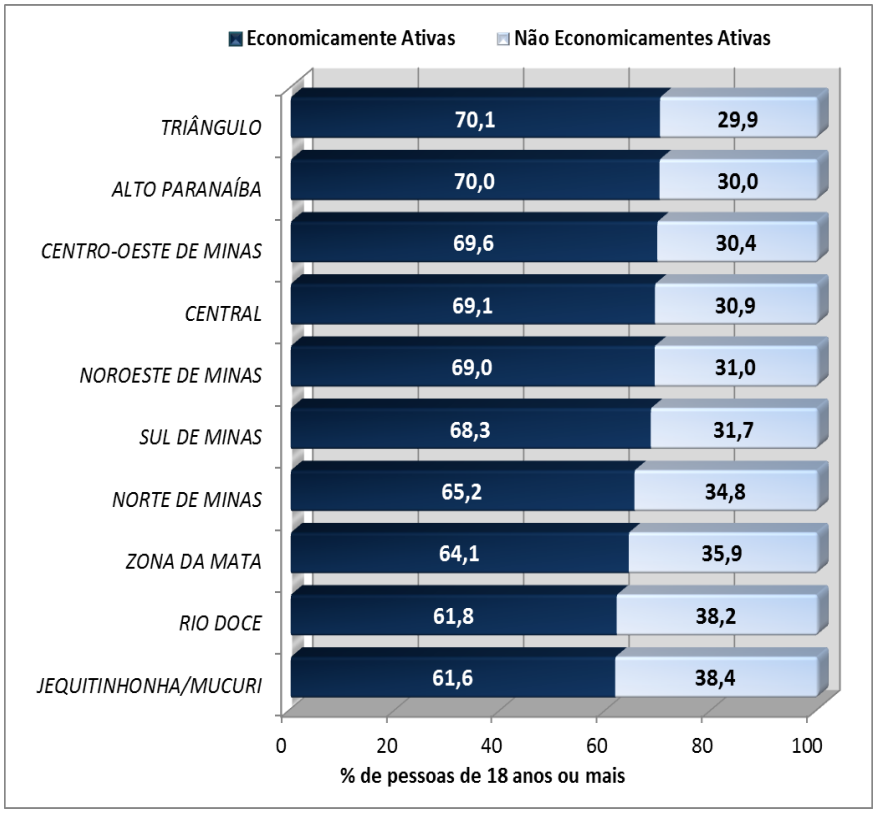


Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O Mapa 2, apresenta o percentual de pessoas com renda per capita até R$140,00. As regiões mais pobres são o Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri, destacando-se os municípios de Santo Antônio do Retiro (57,66% de pobres) e Bonito de Minas (56,14%). Entre os municípios com menores percentuais estão Perdigão (1,18%) e Araújos (1,36%), ambos da região Centro-Oeste.

4. TRABALHO E EDUCAÇÃO

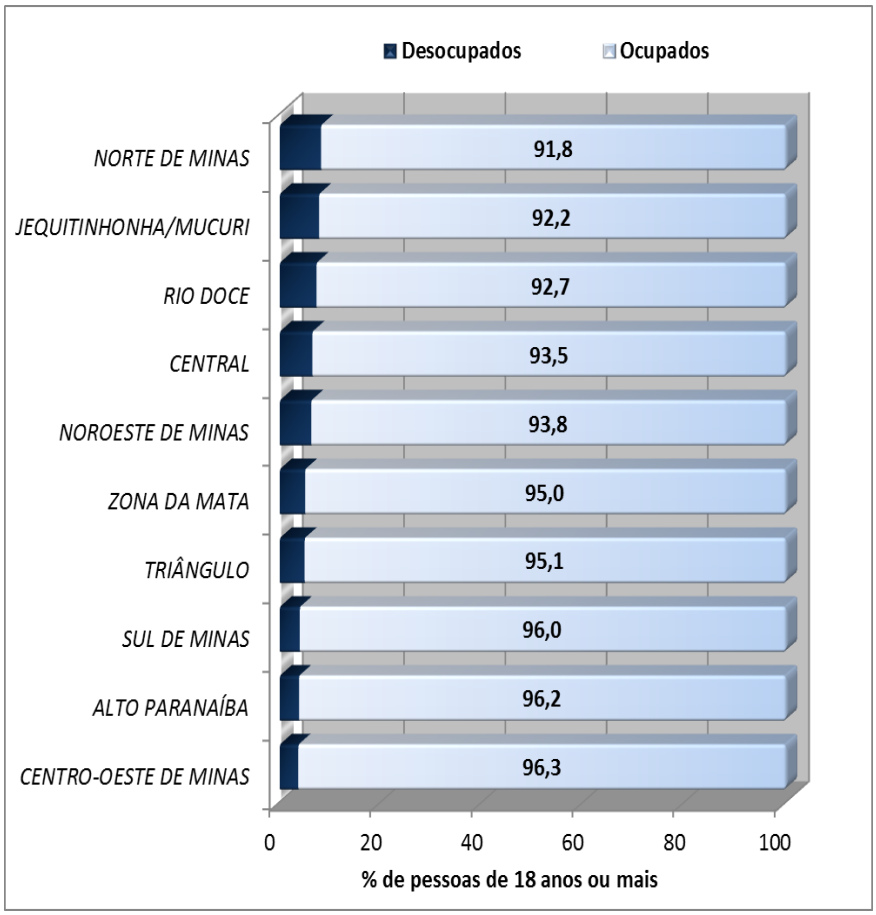
Gráfico 7 - Distribuição do percentual da população economicamente ativa de 18 anos ou mais de idade por região de planejamento – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

No Gráfico 7 percebe-se que em todas as regiões mais de 60% das pessoas acima de 18 anos são economicamente ativas. Destacando-se a região do Triângulo Mineiro com maior percentual (70,1%) e a região Jequitinhonha/Mucuri com menor percentual (61,6%).

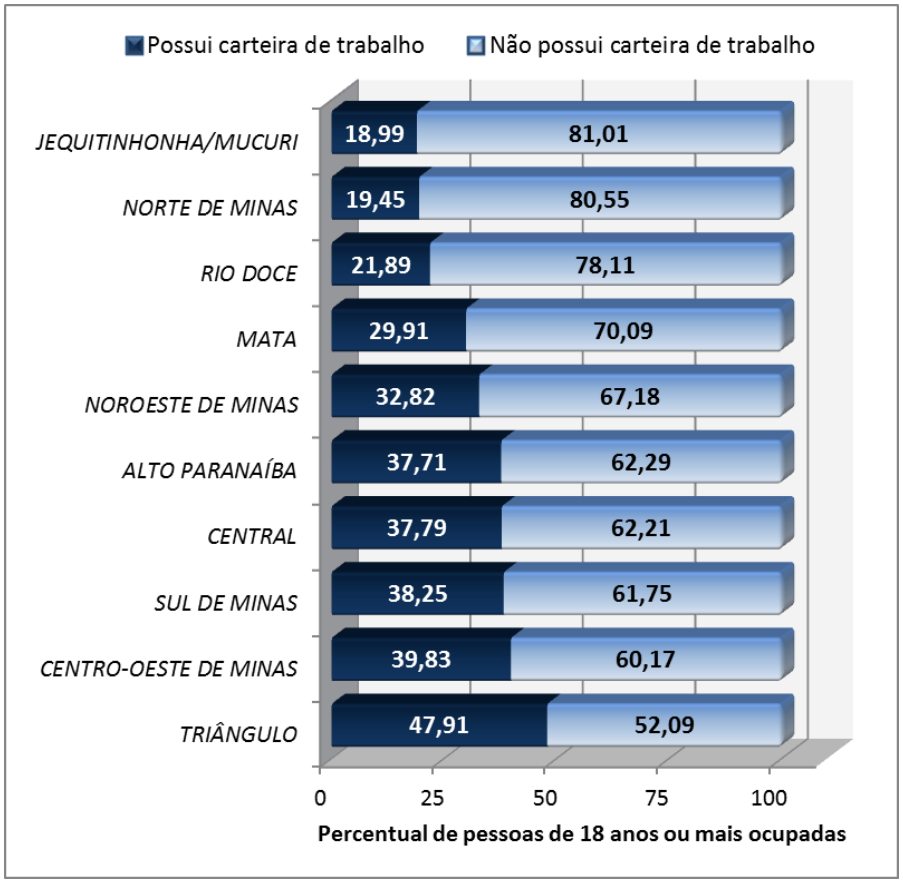
Gráfico 8 - Distribuição do percentual da população economicamente ativa de 18 anos ou mais de idade que estava desocupado por região de planejamento – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

No Gráfico 8, temos que 91,8% da população economicamente ativa acima de 18 anos na região Norte de Minas estão ocupados. Já na região Centro-Oeste de Minas esse percentual é de 96,3% da população economicamente ativa.

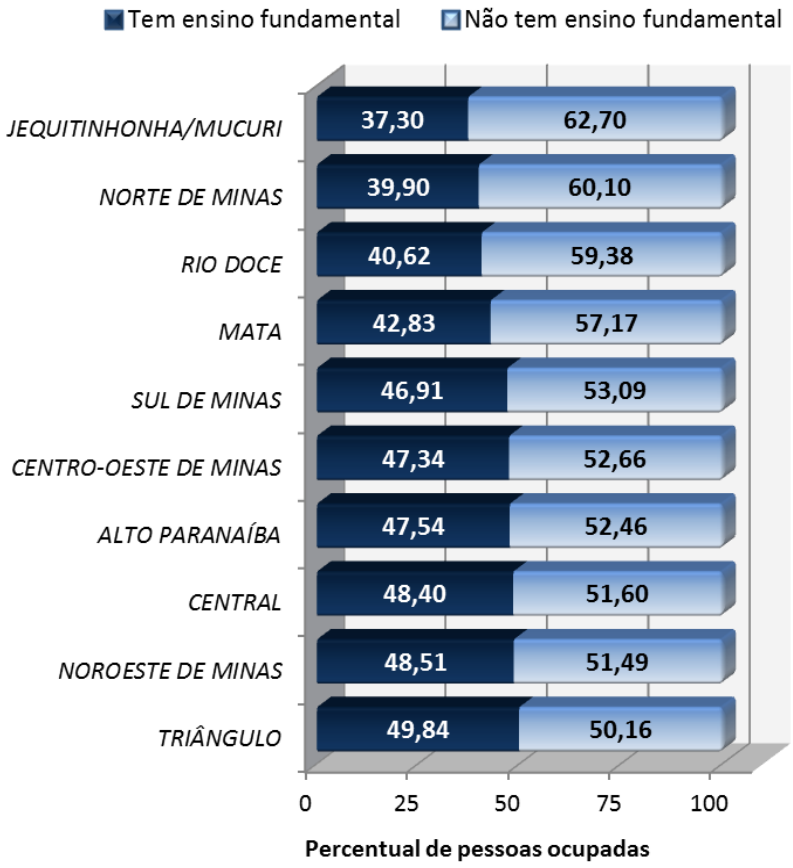
Gráfico 9 - Distribuição do percentual da população ocupada com 18 anos ou mais com ou sem carteira de trabalho assinada por região de planejamento – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

Analisando-se somente os trabalhadores que possuem carteira de trabalho assinada, conforme mostra o Gráfico 9, apenas 18,99% da população ocupada com 18 anos ou mais se encontra nesta situação. As regiões do Norte de Minas e do Rio Doce também apresentam baixos índices de carteira de trabalho assinada.

Gráfico 10 - Distribuição do percentual da população ocupada por conclusão do nível fundamental segundo região de planejamento – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O Gráfico 10 apresenta a distribuição da população ocupada que possui nível fundamental completo. Dentre o total de pessoas ocupadas da região de Jequitinhonha/ Mucuri, apenas 37,30% concluiu o ensino fundamental. No Triângulo Mineiro esse percentual é de 49,84%

Tabela 1 - Distribuição da taxa média de analfabetismo* (%) por região de planejamento, Minas Gerais – 2010.

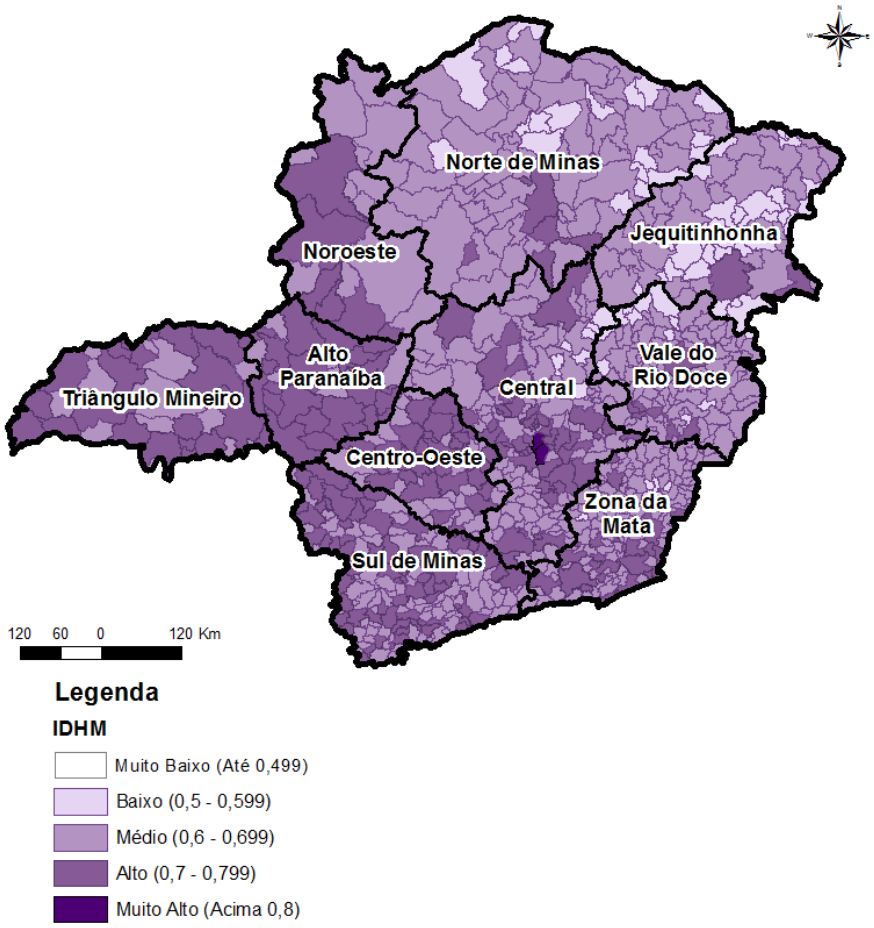
REGIÃO DE PLANEJAMENTO	TAXA MÉDIA DE ANALFABETISMO			
	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 anos ou mais
ALTO PARANAÍBA	0,99	0,92	1,43	10,62
CENTRAL	1,48	1,29	1,68	12,73
CENTRO-OESTE DE MINAS	1,07	1,00	1,28	10,87
JEQUITINHONHA/MUCURI	3,32	2,78	3,97	32,06
MATA	1,62	1,40	2,10	15,24
NOROESTE DE MINAS	1,50	1,18	1,74	15,74
NORTE DE MINAS	2,80	2,19	3,25	27,70
RIO DOCE	2,14	1,80	2,76	22,36
SUL DE MINAS	1,26	1,19	1,51	11,70
TRIÂNGULO MINEIRO	1,44	1,05	1,91	12,24

*Foram considerados analfabetos os indivíduos que não sabiam ler nem escrever um bilhete simples.
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

Avaliando-se a questão do analfabetismo, na Tabela 1, observa-se altas taxas em todas as regiões de planejamento, para pessoas de 25 anos ou mais. Na região Jequitinhonha/Mucuri percebe-se a taxa mais alta com 32,06% das pessoas ao passo que no Alto Paranaíba a taxa é de 10,62%.

O IDH-M brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. O IDHM varia entre 0 e 1 de forma que quanto mais próximo de 1, maior o Desenvolvimento Humano de um município.

Mapa 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal/ IDHM – Minas Gerais, 2010.

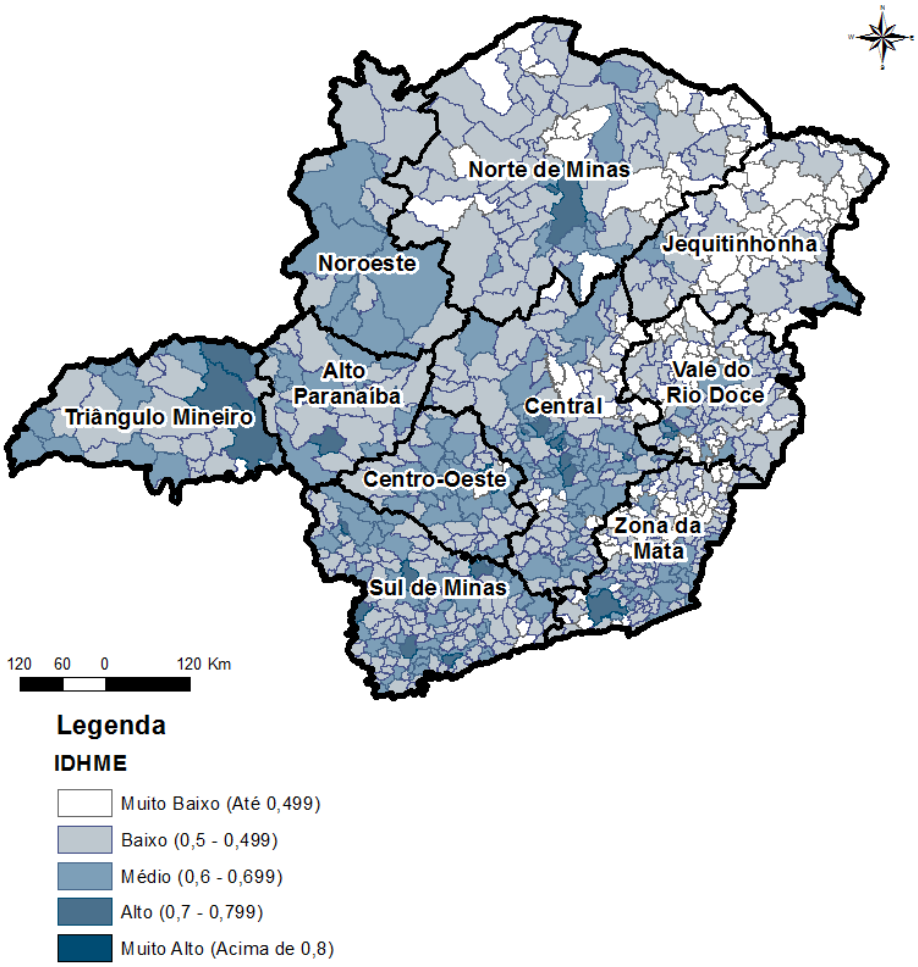


Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O mapa 3 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, índice calculado pela média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais. Observa-se que as regiões Norte de Minas e Jequitinhonha apresentam menor Desenvolvimento Humano, enquanto que a região Central apresenta maior. O município São João das Missões da região Norte de Minas apresentou pior índice de Minas Gerais com 0,529. Já o município de Nova Lima na região Central apresentou melhor índice de Minas Gerais com 0,813, seguido por Belo Horizonte 0,81. O IDHM Educação é uma composição de indicadores de escolaridade da população adulta e de fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta reflete o funcionamento do sistema educacional em períodos passados e considera que a população adulta brasileira deveria ter completado, ao menos, o ensino fundamental em sua passagem pelo sistema educacional. O Acesso ao conhecimento é medido por meio de dois indicadores: a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem. Este último acompanha a população em idade

escolar em quatro momentos importantes da sua formação. Isso facilita aos gestores identificar se crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação.

Mapa 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Dimensão Educação/ IDHME – Minas Gerais, 2010.



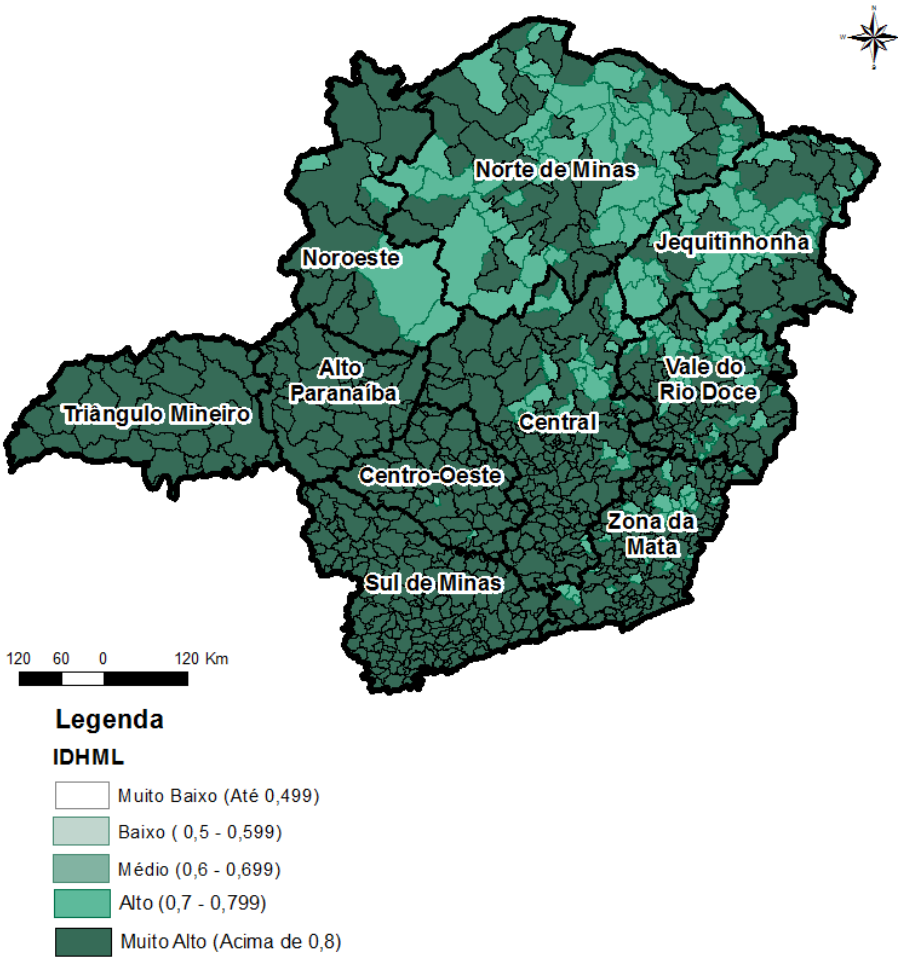
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE

O mapa 4 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Educação, o mesmo, é obtido através da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de 2/3, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de 1/3. Observa-se que a região Central e Sul de Minas apresentam os melhores índices. Porém o município Montes Claros tem melhor índice com 0,744 e encontra-se na região Norte de Minas. Já o menor índice foi no município Araponga com 0,339, localizado na região Zona da Mata.

O IDHM Longevidade considera a esperança de vida ao nascer, ou seja, o número médio de anos que as pessoas dos municípios viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados em cada período. A esperança de vida ao nascer sintetiza as condições sociais, de saúde e de salubridade do município ao considerar as taxas

de mortalidade das diferentes faixas etárias daquela localidade. Todas as causas de morte são contempladas para chegar ao indicador, tanto doenças quanto causas externas, tais como violência e acidentes. O mapa 5 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Longevidade, o mesmo, é obtido a partir do indicador Esperança de vida ao nascer. Observa-se que as regiões Triângulo, Alto Paranaíba e Centro Sul apresentam índices muito altos, sendo superior a 0,8 para todos os municípios. O município Passos da região Sul de minas apresentou melhor índice com 0,886 e o município Santa Helena de Minas da região Jequitinhonha/Mucuri apresentou o pior com 0,723.

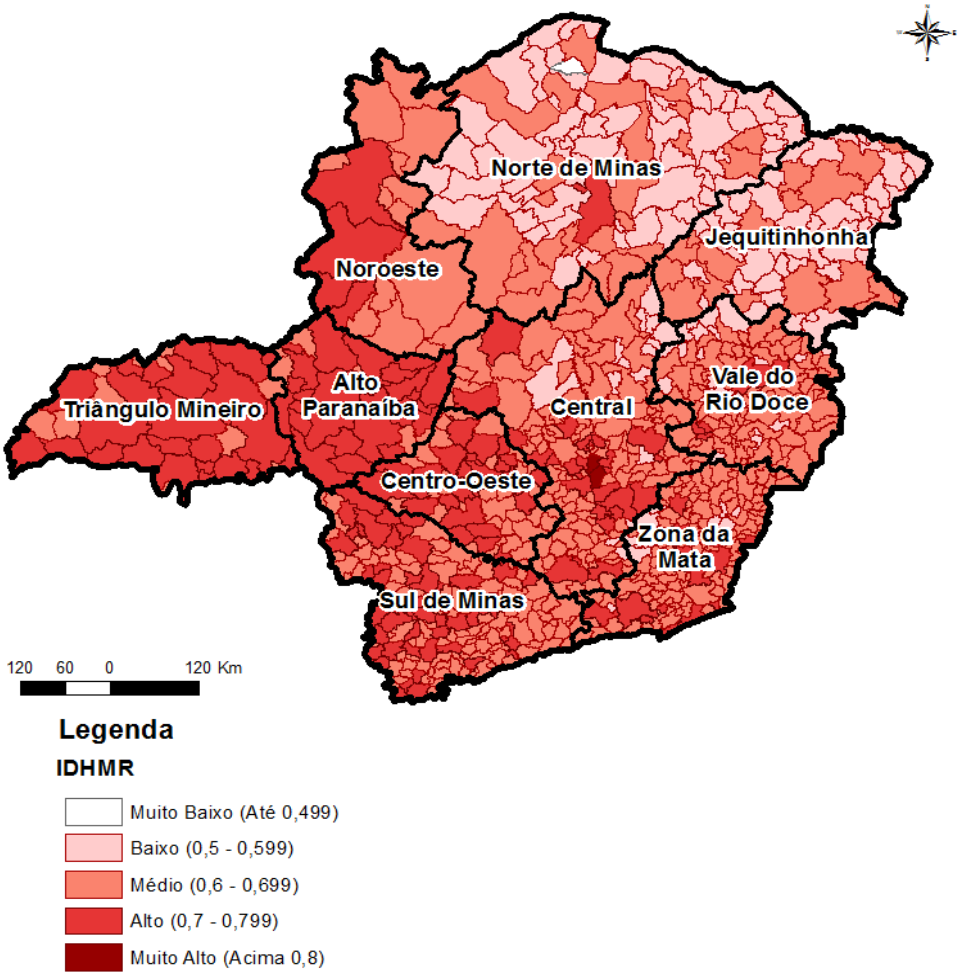
Mapa 5 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Dimensão Longevidade/ IDHML – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

O IDHM Renda considera a renda municipal *per capita*, ou seja, é a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda, expressa em reais de 1º de agosto de 2010. Esse é um indicador da capacidade dos habitantes do município de garantir um padrão de vida capaz de assegurar suas necessidades básicas, como água, alimento e moradia. O mapa 6 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Renda, o mesmo é obtido a partir do indicador Renda per capita. Observa-se que as regiões Triângulo e Alto Paranaíba apresentam melhores índices, porém o melhor índice encontra-se na região Central com município Nova Lima. O menor índice foi no município São João das Missões (Norte de Minas) com 0,502.

Mapa 6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Dimensão Renda/ IDHMR – Minas Gerais, 2010.



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Elaboração: Observatório de Desenvolvimento Social/ SEDESE.

ANEXO H - NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ANÍSIO TEIXEIRA (1900-1971)

Anísio Spínola Teixeira fez seus primeiros estudos em colégios jesuítas em Salvador. Com a mudança para o Rio de Janeiro, ingressou na faculdade de direito, formando-se em 1922. De volta à Bahia, a convite do governador, assumiu o cargo de Inspetor Geral de Ensino, iniciando sua carreira de pedagogo e administrador público. Em 1928, ingressou na Universidade de Columbia, em Nova York, onde obteve o título de mestre e conheceu o educador John Dewey. Tornou-se Secretário da Educação do Rio de Janeiro em 1931 e realizou uma ampla reforma na rede de ensino, integrando o ensino da escola primária à universidade. Em 1935, criou a Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro. Nesse mesmo ano, perseguido pelo governo de Getúlio Vargas, Anísio Teixeira mudou-se para sua cidade natal, na Bahia, onde viveu até 1945. Anísio Teixeira assumiu o cargo de conselheiro geral da UNESCO em 1946. No ano seguinte, foi convidado novamente a assumir o cargo de Secretário da Educação da Bahia, onde foi muito bem-sucedido como administrador público. Criou a Escola Parque, em Salvador, que se tornou um centro pioneiro de educação integral. Em 1951, assumiu a função de Secretário Geral da CAPES (Campanha de Aperfeiçoamento do Ensino Superior), tornando-se, no ano seguinte, diretor do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos). Em fins dos anos 1950, Anísio Teixeira participou dos debates para a implantação da Lei Nacional de Diretrizes e Bases, sempre como árduo defensor da educação pública. Ao lado de Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira foi um dos fundadores da Universidade de Brasília, da qual tornou-se reitor em 1963. No ano seguinte, com o golpe militar, afastou-se do cargo e foi para os Estados Unidos, lecionando nas Universidades de Colúmbia e da Califórnia. De volta ao Brasil em 1966, tornou-se consultor da Fundação Getúlio Vargas. Anísio Teixeira morreu em 1971, em circunstâncias consideradas obscuras. Seu corpo foi achado num elevador na Avenida Rui Barbosa, no Rio de Janeiro. Apesar do laudo de morte acidental, há suspeitas de que tenha sido vítima das forças de repressão do governo do General Emílio Garrastazu Médici. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/biografias/anisio-teixeira.htm>. Acesso em: fev. 2016.

DARCY RIBEIRO (1922-1997)

Antropólogo, educador, escritor e político brasileiro nascido em Montes Claros, MG, fundador de duas universidades modelares, a UNB e a UENF, contribuição única na história da cultura brasileira. Formado pela Escola de Sociologia e Política da Universidade de São Paulo (1946), iniciou o trabalho de etnólogo (1947) no antigo Serviço de Proteção ao Índio, dirigiu a seção de pesquisa desse órgão (1952-1956) e criou o Museu do Índio (1953). Foi diretor do Centro de Pesquisas Educacionais, a CAPES, e do setor de pesquisas sociais da Campanha de Erradicação do Analfabetismo. Partidário do governo do Presidente João Goulart, foi seu Ministro da Educação e Cultura (1961), quando organizou a Universidade Nacional de Brasília, da qual foi seu primeiro reitor (1962-1963), e Chefe da Casa Civil da Presidência da República (1963-1964). Cassado pelo golpe militar (1964), exilou-se no Uruguai, Chile e Peru, onde lecionou antropologia e se dedicou à reforma do ensino universitário, além de escrever vários livros culturais. Regressou ao Brasil (1976) e apresentou seus primeiros textos em romances. Acompanhando o engenheiro e político Leonel Brizola, elegeu-se vice-governador do Estado do Rio de Janeiro (1982) e senador (1990), pelo Partido Democrático Trabalhista, o PDT. Atuando no Senado em Brasília,cidade onde viveu seus últimos dias, foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras (1992) e projetou a Universidade Estadual do Norte Fluminense, a UENF, sediada na cidade de Campos, RJ, voltada para a formação de cientistas (1994). Foi o relator da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada no governo Fernando Henrique (1996). Autor de extensa obra antropológica, dedicou-se principalmente ao estudo dos índios, e morreu de câncer, em Brasília, DF. Em sua obra literária, fundamentada na pesquisa etnológica e numa rica prática pedagógica, são muito conhecidos os livros Religião e mitologia (1950) e Línguas e culturas indígenas do Brasil (1957), O processo civilizatório (1968), Universidade necessária (1969), As Américas e a civilização (1970), Os índios e a civilização (1970) e Teoria do Brasil (1972). e surpreendeu a crítica com o romance Maíra (1976), a que se seguiram Ensaios insólitos (1980), outro romance, O mulo (1981), Utopia selvagem (1982), O Brasil como problema e O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil (1995). Disponível em: <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/>. Acesso em: 09 mar. 2016.

PAULO FREIRE (1921-1997)

Paulo Reglus Neves Freire foi um educador, pedagogista e filósofo brasileiro. É considerado um dos pensadores mais notáveis na história da Pedagogia mundial, tendo influenciado o movimento chamado pedagogia crítica. É também o Patrono da Educação Brasileira. Sua prática didática fundamentava-se na crença de que o educando assimilaria o objeto de estudo fazendo uso de uma prática dialética com a realidade, em contraposição à por ele denominada educação bancária, tecnicista e alienante: o educando criaria sua própria educação, fazendo ele próprio o caminho, e não seguindo um já previamente construído; libertando-se de chavões alienantes, o educando seguiria e criaria o rumo do seu aprendizado. Destacou-se por seu trabalho na área da educação popular, voltada tanto para a escolarização como para a formação da consciência política. Autor de *Pedagogia do Oprimido*, livro que propõe um método de alfabetização dialético, se diferenciou do "vanguardismo" dos intelectuais de esquerda tradicionais e sempre defendeu o diálogo com as pessoas simples, não só como método, mas como um modo de ser realmente democrático. Foi o brasileiro mais homenageado da história: ganhou 29 títulos de Doutor *Honoris Causa* de universidades da Europa e América; e recebeu diversos galardões como o prêmio da UNESCO de Educação para a Paz em 1986. Em 13 de abril de 2012 foi sancionada a lei 12.612 que declara o educador Paulo Freire Patrono da Educação Brasileira. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/>. Acesso em: fev. 2016.