ISBN: 978-85-7846-440-0

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS CONDICIONALIDADES NO ÂMBITO ESCOLAR: MECANISMO DE ACESSO OU RESTRIÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS?

Concessio Firmino de Andrade[1]

Luciane Francielli Zorzetti Maroneze[2]

Patrícia Sitta Vanzo[3]

RESUMO

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, no governo Lula, com os objetivos de alívio imediato da pobreza e redução da pobreza entre as gerações. Ele não está desconectado de uma realidade social, política e econômica mais ampla, sendo gestado nas contradições inerentes ao modo de produção capitalista. O presente estudo buscou investigar junto aos beneficiários o porquê do não cumprimento de uma das condicionalidades do programa: a frequência escolar, bem como conhecer os impactos do programa na vida dos beneficiários, as dificuldades para cumprimento da condicionalidade frequência escolar e como avaliam o programa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Condicionalidades; Frequência Escolar.

[1] Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR/Campus Apucarana (2016); Agente Educacional no Colégio Estadual Antônio dos Três Reis de Oliveira, Apucarana; e-mail: concessio.andrade@yahoo.com.br.

[2] Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (1999); Professora Assistente da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR/Campus Apucarana no Curso de Serviço Social; Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM); e-mail: lucianemaroneze@gmail.com.

[3] Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR/Campus Apucarana (2016); Assistente Social na APAE do Município de São Pedro do Ivaí; e-mail: patrícia_vanzo@outlook.com.

ISBN: 978-85-7846-440-0

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo constitui-se de um estudo sobre o programa de transferência de renda, Bolsa Família (PBF) e a investigação dos fatores que contribuíram para o não cumprimento da condicionalidade frequência escolar, dos alunos matriculados no Colégio Estadual Vicente Machado, Município de São Pedro do Ivaí, Norte do Paraná, ano de referência 2014[4].

Embora o programa tenha proporcionado alguns avanços numéricos no que se refere aos índices de pobreza e escolaridade, se faz necessário compreender o programa e as condicionalidades a partir de um contexto mais amplo, tendo como referência autores que discutem o cenário econômico brasileiro e o fenômeno da pobreza.

De igual forma, também relevante, procurou-se compreender a importância do programa sob a ótica das famílias beneficiárias, as dificuldades para cumprimento das condicionalidades e como avaliam o programa.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: SUPERAÇÃO DA POBREZA!?

Em 2003 é criado o Programa Bolsa Família[5], programa federal de transferência de renda, vinculado ao Projeto Fome Zero[6], iniciado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

Ao fim do governo Lula, 2010, o PBF se configurou como o principal programa social, aumentando o número de famílias atendidas de 3,6 milhões, em 2003, para 12,8 milhões de famílias, ou quase 50 milhões de brasileiros, com recursos que passaram de 3,4 bilhões para 13,4 bilhões[7], com benefício médio em torno de R$ 97,00.

---

[4] O artigo é uma síntese do Trabalho de Conclusão de Curso **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS CONDICIONALIDADES NO ÂMBITO ESCOLAR: MECANISMO DE ACESSO OU RESTRIÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS**, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR/Campus Apucarana, em 03/03/2016.

[5] Instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. (BRASIL, Presidência da República. Lei 10.836, de 09 de Janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, 2015).

[6] O Projeto Fome Zero deu origem ao programa federal de segurança alimentar e combate à fome, hoje distribuído por vários ministérios e aglutinado no Bolsa Família. (INSTITUTO LULA. Disponível em: <http://www.institutolula.org>, 2015).

[7] Conforme matéria: Bolsa Família chega ao fim do governo Lula com 12,8 mi de famílias atendidas. Disponível em: http://noticias.r7.com/, (2015).

ISBN: 978-85-7846-440-0

O aumento no número de atendidos pelo programa revela uma situação contraditória, pois, se de um lado, o triplo de pessoas passou a ter acesso ao programa, de outro, os números formalizaram a pobreza e ratificaram que há milhões de brasileiros vivendo em condições precárias, sem acesso a uma renda capaz de garantir alimentação, vestuário, lazer, habitação, saúde, educação.

Assim sendo, cabe salientar que o PBF não está desconectado de uma realidade social, política e econômica mais ampla, ou seja, ele emerge e se gesta a partir das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, fundado na propriedade privada dos meios de produção, na riqueza socialmente produzida, na exploração do trabalho e na dominação de classe (BARROCO, 2007).

Sob a ótica do governo, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2013), os objetivos do programa: alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; redução da pobreza entre gerações, por meio do cumprimento das condicionalidades e a articulação com as outras políticas públicas.

Contudo, ao consultar a legislação que regulamenta o PBF, surgem alguns questionamentos, sobretudo quando os mecanismos legais expressam afirmativas como: “[...] estimular a emancipação sustentada das famílias [...]” ou “[...] promoção da emancipação econômico-financeira [...]”(BRASIL, 2004). Mas como falar em emancipação se o próprio PBF está condicionado à renda, com critérios de inclusão ou exclusão, que não asseguram a universalidade? Que emancipação é essa apresentada pelo Decreto? Uma emancipação meramente econômico-financeira? Uma emancipação voltada para a produção, para o mercado e para o consumo?

Também o ingresso no programa:

> Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente (BRASIL, Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004).

Neste sentido, quanto à forma de medição da extrema pobreza e pobreza, para fins de enquadramento no PBF, há críticas, como a encontrada em Almeida (2000), que afirma que há questões como a falta de garantia de que o valor estipulado atenda às necessidades básicas do indivíduo, não levando em consideração as diferenças do custo de vida dos pobres em regiões e estratos de

ISBN: 978-85-7846-440-0

residência, se urbano, rural ou metropolitano; outra questão é a variação do salário mínimo, desde sua implantação.

No livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania[8], organizado por Tereza Campello[9] e Marcelo Côrtes Neri[10], há diversos trabalhos que discutem os avanços do programa até 2013, como a superação da extrema pobreza, a diminuição do trabalho infantil, a diminuição da mortalidade infantil, a diminuição da evasão escolar, entre outros.

Frise-se que os artigos não analisam as expressões da questão social sob o enfoque das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, não possibilitando compreender que a pobreza, a desigualdade, a falta de acesso aos direitos sociais básicos, são expressões da questão social, próprias desse modo de produção capitalista, ou seja, não cessam, apenas são mitigadas com os programas de transferência de renda e as políticas sociais públicas.

De fato, não se pode negar que o PBF proporciona o suprimento de necessidades mínimas, como a alimentação, e que a ideia de um programa de transferência de renda aliado a outras políticas públicas, como saúde e educação, tem um grande potencial. Apesar de o programa proporcionar que seus beneficiários consumam mais gêneros alimentícios, o mesmo não se pode afirmar sobre o atendimento de outras necessidades básicas como habitação, saúde pública de qualidade e uma educação pública universal que viabilize o acesso aos níveis mais elevados de ensino.

Desse modo, cabe perguntar: qual o impacto do PBF na vida dos seus beneficiários? Será que R$78,00 reais por pessoa mensalmente são suficientes para superar a situação de extrema pobreza?

Nesse contexto social, político e econômico, os Programas de Transferência de Renda, e em especial o PBF, ao mesmo tempo em que garantem condições mínimas de sobrevivência aos extremamente pobres e pobres, igualmente contribuem - uma vez que são programas das políticas sociais do Estado capitalista - de acordo com Pastorini (2010), para reversão do subconsumo, para barateamento da força de trabalho, estimulando e reforçando a acumulação ampliada do capital, sem garantia de autonomia e emancipação do ser humano.

---

[8] Disponível para download no site www.ipea.gov.br.
[9] Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, à época.
[10] Ministro interino da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, à época.

ISBN: 978-85-7846-440-0

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES

A pesquisa de campo – qualitativa – foi realizada em São Pedro do Ivaí, localizado no Norte do Paraná, com uma população censitária em 2010, de 10.167 habitantes; município essencialmente agrícola, com predominância da monocultura da cana-de-açúcar.

A pesquisa teve por objetivo investigar os fatores que contribuíram para o não cumprimento da condicionalidade frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF, matriculados no Colégio Estadual Vicente Machado, ou seja, o grupo que não conseguiu alcançar a frequência mínima de 80%, em pelo menos um mês, no ano letivo de 2014 e que mantiveram vínculo com a instituição no ano de 2015. Dos 64 alunos beneficiários, 32 não alcançaram a frequência mínima num ou outro mês, sendo que 10 permaneceram na instituição no ano seguinte, dentre os quais, optou-se em entrevistar as cinco famílias com mais tempo de permanência no programa.

O levantamento dos dados foi realizado por meio de uma entrevista semi-estruturada, com análise de cunho avaliativo, a fim de conhecer quais as dificuldades que as famílias enfrentam para cumprir a condicionalidade frequência escolar. Para análise dos dados foram definidas três categorias: Relevância do Programa Bolsa Família a partir da perspectiva dos beneficiários; Dificuldades que as famílias enfrentam no cumprimento das condicionalidades, especialmente referente à frequência escolar; Aspectos que precisam avançar com relação ao programa.

Para preservação da identidade das famílias entrevistadas, os nomes apresentados são fictícios.

Quadro 1 - Síntese do perfil das famílias entrevistadas

Família	Renda formal declarada	Renda per capita	Moradia	Tempo no programa	Valor do benefício
Silva	R$ 1.576,00	R$ 315,20	Alugada	15 anos	R$ 180,00
Ferreira	R$ 788,00	R$ 131,33	Cedida	9 anos	R$ 230,00
Souza	R$ 900,00	R$ 300,00	Alugada	15 anos	R$ 280,00
Rodrigues	R$ 1.300,00	R$ 260,00	Alugada	10 anos	não soube responder
Almeida	R$ 2.300,0	R$ 460,00	Alugada	10 anos	R$ 231,00

Fonte: pesquisa realizada junto aos beneficiários do PBF do Município de São Pedro do Ivaí.

ISBN: 978-85-7846-440-0

A partir das entrevistas, as cinco famílias relatam importância ímpar do programa, entretanto, apenas financeiramente; na lógica mercadológica; no sentido de consumir itens de primeira necessidade, como alimentação e vestuário e/ou pagamento de contas como água e energia elétrica.

Como podemos observar:

> "Para comprar material para as meninas ou para comprar alguma coisa que eles querem comer, roupa, algum calçadinho, a gente não compra roupa chique, mais um uniforme de escola, alguma coisa que está precisando. De primeiro era difícil até para comprar uniforme, principalmente quando eu fiquei doente, eu não tinha nada, só o Bolsa Família deles" (Família Ferreira).

> "Nossa! Ajuda em tanta coisa, para pagar a luz, a água, ainda mais que está vindo muito caro, comprar roupa, calçado, material, ajuda muito nessas coisas, mistura, vai chegando fim do mês vai acabando mistura, igual bolacha, essas coisas que eles sempre gostam! Sempre com esse dinheiro" (Família Almeida).

Assim, constata-se que o programa bolsa família vem garantindo à população realmente o mínimo para a sobrevivência e não o básico. Pereira (2011) explica a diferença entre estes dois termos; para ela, o mínimo e o básico são conceitos distintos, pois o primeiro denota algo menor, até mesmo ínfimo, beira que uma total desproteção social, enquanto o segundo denota algo fundamental ou primordial, pois sustenta o indispensável à vida de qualquer cidadão.

Destarte o programa objetiva a superação da pobreza; os atuais Programas de Transferência de Renda "[...] reproduzem os velhos programas compensatórios de cunho assistencialista" (ACOSTA; VITALE; CARVALHO, 2010, p. 142).

Também as condições de trabalho das famílias, precárias e informais, como afirmou a Família Souza: "A gente trabalha de diarista, na lavoura, no pasto, mexe com cerca, então o que vai aparecendo a gente vai fazendo. Servente, ajudante (de pedreiro)". A Família Rodrigues, assim relatou: "Recebemos por comissão, e agora com essa chuvarada, nós estamos lascados. Você recebe seis por cento do que você fazer".

Tendo este quadro em vista, pode-se observar que na visão das famílias entrevistadas, o programa é importante, entretanto este não vem atingindo os objetivos propostos, quais sejam, segundo a lei 10.836 de 2004: "[...] promover o acesso à rede de serviços públicos, como saúde, educação e assistência social; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; [...] combater a pobreza; e promover a

ISBN: 978-85-7846-440-0

intersetorialidade, a complementaridade das ações sociais do Poder Público" (BRASIL, 2004).

Sobre as dificuldades para cumprir as condicionalidades, todas relataram, a princípio, a inexistência de dificuldades, entretanto, posteriormente apontaram alguns aspectos que nos permitiram identificá-las. A família Silva assim respondeu: "Eu acho que não tem nenhuma dificuldade não, agora para quem mora no sítio, igual meu sobrinho, tem, porque se chover 15 dias, nos 15 dias o ônibus não desce lá (no sítio), aí sim é difícil." Interessante a fala da Família Ferreira, que demonstra que as famílias devem colaborar para cumprimento das condicionalidades: "Eu acho que não é difícil não, é só a pessoa ter vontade, e os pais colaborarem também".

Embora as famílias não consigam perceber suas próprias dificuldades para cumprimento das condicionalidades, é possível inferir, conforme as entrevistas, que o fato de não poder acompanhar a vida escolar dos filhos, devido trabalho, interfere na frequência escolar: "É que a gente tem que sair para trabalhar e deixa ele; porque se pudesse ir para a escola 7 horas eu podia deixar ele lá, mais ele tem que sair daqui (casa) 7 e 40" (Família Silva). Já a Família Almeida: "Ah, a gente tenta, porque a gente sai cedo para trabalhar e fala: 'mulecada, vai pra escola!' Mais a gente não sabe se vai. Porque você sabe como é essa mulecadinha de hoje em dia".

Às famílias beneficiárias: trabalhar para manter a subsistência da família, com apoio financeiro do PBF ou acompanhar a vida escolar dos filhos: "É, de vez em quando eu procuro saber (a situação escolar da filha). Mais é meio difícil. Se for para mim ir direto, tem que perder um dia prá ir lá (na escola). Difícil ficar indo" (Família Almeida).

Todas as famílias entrevistadas reforçaram que é preciso ter as condicionalidades. Entretanto, estas acabam, na verdade, servindo como moeda de troca pelo benefício financeiro, ou seja, a ajuda ou favor do governo, "desde que cumpram suas obrigações – as condicionalidades". As famílias, inclusive, reforçam a ideia de que elas mesmas devem ser responsabilizadas: "Ah, são necessárias, é bom que incentiva a mulecada também a ir pra escola, aqui em casa eu já falo: 'mulecada, vai pra escola, senão vai cortar o bolsa escola (risos)'" (Família Almeida).

> "Eu acho ótimo. Eu acho que tem que ter. Tem que acompanhar, eu acho que não atrapalha em nada. Está certo se cortar porque não foi na escola, eu to de acordo. Agora então nessa parte aí de pesagem é uma parte que eu não posso acompanhar, porque pra mim fica difícil,

ISBN: 978-85-7846-440-0

> vamos supor, cai num dia, sei lá, de semana e eu to lá no serviço" (Família Souza).

Sobre os aspectos que precisam avançar buscamos identificar como os beneficiários do PBF avaliam o programa e também, caso o programa fosse extinto, qual seria o impacto sobre a família. Quanto a esta última questão, todas as famílias entrevistadas informaram que seria muito ruim e assim justificaram:

> "Quebrava bastante, porque se eu preciso comprar alguma coisinha para ele, eu pago as prestações com esse dinheiro, roupa, calçado, material, caderno, eu não venço comprar shorts e tênis pra ele, esses dias eu comprei um short pra ele, paguei R$ 18,00 e já sumiu" (Família Silva).
>
> "Nossa, para mim seria bem ruim, a gente fica até com medo, às vezes quando eu vou receber eu penso: 'tomara Deus que eu receba', já vou pedindo a Deus porque às vezes corta. Todo mês, eu vou meio pensando, principalmente quando o povo fala que estão cortando bolsa família, e falo 'meu Deus, será que vai cortar o meu também'? " (Família Ferreira).
>
> "Ah! Bem difícil, porque ajuda muito nas roupas, nas coisas, material pra eles, principalmente em dezembro pra janeiro, é o mês do sufoco, pra comprar material, uniforme, é bem difícil. Seria difícil, complicado porque o ganho nosso hoje tá... hoje mesma eu fui fazer compra, voltei de lá, perturbada. Eu ia lá na reunião (reunião no Colégio da filha para entrega de boletins), nem fui, tá tudo um absurdo, dinheiro que pega não dá, porque é aluguel, luz. Só a energia aqui de casa está vindo duzentos reais, a água, mais cento e pouco, então nós estamos pagando o mesmo preço que nós estamos pagando de aluguel, água e luz, aí vem gás; mistura, então nem se fala. Final de mês mesmo, que eu compro mistura é com esse dinheiro" (Família Almeida).

Se o programa fosse extinto, o efeito sobre todas as famílias entrevistadas seria "bem ruim," "quebraria bastante", "seria bem difícil" porque o programa os atende no suprimento de necessidades mínimas, como aquisição de alimentos: "... eu compro mistura é com esse dinheiro", "... compro roupa, material, short, calçado...", "compro banana, maçã, essas coisas", "... bolacha, essas coisas que eles sempre gosta, né?".

As entrevistas permitem verificar, conforme estudo de Macedo e Brito (2004), a atualização de práticas tutelares que envolvem os beneficiários com os responsáveis pelos programas, ou seja, a existência de uma lógica hierárquica, que rege as relações sociais no Brasil, perpetuando as desigualdades sociais, com base num princípio de autoridade que parece ser originada da ordem natural das coisas.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Sobre melhorias no programa, as famílias tiveram dificuldades para responder a questão, precisando da intervenção dos entrevistadores para que apontassem algum aspecto que poderia avançar no PBF:

> "Muita gente acha que tinha que melhorar, mais então eu também acho, o que estou recebendo não tira a gente do apuro, mais ajuda um pouco, em vista do que a gente tem passado. Tem gente que fala que é pouquinho, mas ajuda bastante" (Família Ferreira).

Como já mencionado, realmente as condicionalidades surtem efeito punitivo, reforçando o aspecto de obrigação de acesso a direitos, colocando as famílias mais vulneráveis numa situação de subalternidade, necessitadas de ajuda do governo e de tal forma obrigadas a cumprir com as condicionalidades do PBF.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PBF constituiu-se de um programa não universal, seletivo e focalista, que coloca direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 como condicionalidades para recebimento de mínimos financeiros, o que acaba por reforçar ainda mais a condição de exclusão, dependência e despolitização dos beneficiários, servindo apenas como instrumento de barganha e de subalternidade.

Apesar de o PBF ter contribuído para diminuição das desigualdades, seus resultados ainda são ínfimos quando se verifica a concentração de renda no Brasil.

Quanto às dificuldades para cumprimento da condicionalidade frequência escolar, as famílias relataram que saem para trabalhar muito cedo, muito antes mesmo das crianças acordarem para irem à escola, ou seja, não têm certeza se elas realmente vão.

Os beneficiários compreendem que o programa "está bom", que se ele fosse extinto "seria muito ruim", pois ajuda na aquisição de alimentos, roupas, material escolar, calçados.

As famílias, a maioria com mais de 10 anos de permanência no programa, não têm nem casa própria - ou pagam aluguel ou moram em casa cedida; nenhum dos pais ou responsáveis teve o ensino fundamental concluído, as condições de trabalho: precárias, trabalhando para empresas terceirizadas, com baixos salários, e por vezes, trabalhando ininterruptamente (por produção) para

ISBN: 978-85-7846-440-0

sustento da família.

De tal forma, o programa reveste-se de uma faceta humanitária, em que os benefícios financeiros servem mais para movimentar o mercado de consumo, não podendo proporcionar aos seus beneficiários mais que um alívio imediato de algumas necessidades mínimas, como a aquisição de alimentos.

Também as condicionalidades acabam por excluir ainda mais, uma vez que reforçam que o acesso à educação, à saúde, à assistência, não é direito e sim uma obrigação para recebimento de um ínfimo recurso financeiro.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Ana Rojas, et al. **Família: redes, laços e políticas públicas**. 5ª ed, São Paulo Cortez: Coordenadoria de Estudos e desenvolvimento de projetos especiais, PUC/SP, 2010.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia.** São Paulo: EDUC, 2000.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética e serviço social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, 2013. 494 p.

BRASIL, Presidência da República. **Lei 10.836, de 09 de Janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836 .htm>. Acesso em: 30 Nov. 2015.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda**: nova face de proteção social. Rio de Janeiro: PUC – Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria questão social em debate.** São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6ª ed, São Paulo, Cortez, 2011.